

ISSN 1517-2422 (versão impressa)

ISSN 2236-9996 (versão on-line)

cadernos metrópole

desindustrialização
e refuncionalização
do patrimônio industrial

Mônica de Carvalho
Clarissa Gagliardi
Paulo César Garcez Marins
Organizadores

Cadernos Metrópole
v. 27, n. 62
jan/abr 2025

<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2025-6200>

Artigo publicado em Open Access
Creative Commons Attribution



Catálogo na Fonte – Biblioteca Reitora Nadir Gouvêa Kfoury / PUC-SP

Cadernos Metrópole / Observatório das Metrópoles – n. 1 (1999) – São Paulo: EDUC, 1999–,

Semestral

ISSN 1517-2422 (versão impressa)

ISSN 2236-9996 (versão on-line)

A partir do segundo semestre de 2009, a revista passará a ter volume e iniciará com v. 11, n. 22

A partir de 2016, a revista passou a ser quadrimestral.

1. Regiões Metropolitanas – Aspectos sociais – Periódicos. 2. Sociologia urbana – Periódicos. I. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. Observatório das Metrópoles. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Observatório das Metrópoles

CDD 300.5

Periódico indexado no SciELO, Redalyc, Latindex, Library of Congress – Washington

Cadernos Metrópole

Profa. Dra. Lucia Bógus

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais - Observatório das Metrópoles

Rua Ministro de Godói, 969 – 4º andar – sala 4E20 – Perdizes

05015-001 – São Paulo – SP – Brasil

Prof. Dr. Luiz César de Queiroz Ribeiro

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - Observatório das Metrópoles

Av. Pedro Calmon, 550 – sala 537 – Ilha do Fundão

21941-901 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais

Rua Ministro de Godói, 969 – 4º andar – sala 4E20 – Perdizes

05015-001 – São Paulo – SP – Brasil

cadernosmetropole@outlook.com

<http://web.observatoriodasmetrolopes.net>

Secretária

Raquel Cerqueira





metrópole

**desindustrialização
e refuncionalização
do patrimônio industrial**



PUC-SP

Reitora

Maria Amalia Pie Abib Andery



EDUC – Editora da PUC-SP

Direção

Thiago Pacheco Ferreira

Conselho Editorial

Maria Amalia Pie Abib Andery (Presidente), Carla Teresa Martins Romar,
Ivo Assad Ibri, José Agnaldo Gomes, José Rodolpho Perazzolo,
Lucia Maria Machado Bógus, Maria Elizabeth B. T. Morato Pinto de Almeida,
Rosa Maria Marques, Saddo Ag Almouloud,
Thiago Pacheco Ferreira (Diretor da Educ)

Coordenação Editorial

Sonia Montone

Revisão de português

Equipe Educ

Revisão de inglês

Carolina Siqueira M. Ventura

Revisão de espanhol

Vivian Motta Pires

Projeto gráfico, editoração

Raquel Cerqueira

Capa

Waldir Alves

Rua Monte Alegre, 984, sala S-16
05014-901 São Paulo - SP - Brasil
Tel/Fax: (55) (11) 3670.8085
educ@pucsp.br
www.pucsp.br/educ



cadernos metrópole

EDITORES

Lucia Bógus (PUC-SP)

Luiz César de Q. Ribeiro (UFRJ)

COMISSÃO EDITORIAL

Eustógio Wanderley Correia Dantas (Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/Ceará/Brasil) Luciana Teixeira Andrade (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) Orlando Alves dos Santos Júnior (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) Suzana Pasternak (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil)

CONSELHO EDITORIAL

Adauto Lucio Cardoso (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) Aldo Paviani (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) Alfonso Xavier Iracheta (El Colegio Mexiquense, Toluca/Estado del México/México) Ana Cristina Fernandes (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pernambuco/Brasil) Ana Fani Alessandri Carlos (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Ana Lucia Nogueira de P. Britto (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) Ana Maria Fernandes (Universidade Federal da Bahia, Salvador/Bahia/Brasil) Andrea Claudia Catenazzi (Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines/Provincia de Buenos Aires/Argentina) Angélica Tanus Benatti Alvim (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) Arlete Moyses Rodrigues (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) Augusto César Salomão Mozzine (Universidade Vila Velha, Vila Velha/Espírito Santo/Brasil) Carlos Antonio de Mattos (Pontifícia Universidad Católica de Chile, Santiago/Chile) Carlos José Cândido G. Fortuna (Universidade de Coimbra, Coimbra/Portugal) Claudino Ferreira (Universidade de Coimbra, Coimbra/Portugal) Cristina López Villanueva (Universitat de Barcelona, Barcelona/Espanha) Edna Maria Ramos de Castro (Universidade Federal do Pará, Belém/Pará/Brasil) Eduardo Salvador Maria Lépre (Pontifícia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires/Argentina) Erminia Teresinha M. Maricato (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Fernando Nunes da Silva (Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa/Portugal) Francisco César Pinto da Fonseca (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo/São Paulo/Brasil) Frederico Rosa Borges de Holanda (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) Geraldo Magela Costa (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) Gilda Collet Bruna (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) Heliana Comin Vargas (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Heloísa Soares de Moura Costa (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) Jesus Leal Maldonado (Universidad Complutense de Madrid, Madrid/Espanha) José Alberto Vieira Rio Fernandes (Universidade do Porto, Porto/Portugal) José Machado Pais (Universidade de Lisboa, Lisboa/Portugal) José Marcos Pinto da Cunha (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) José Tavares Correia Lira (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Leila Christina Duarte Dias (Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/Santa Catarina/Brasil) Luciana Corrêa do Lago (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) Luís Renato Bezerra Pequeno (Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/Ceará/Brasil) Márcio Moraes Valença (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/Rio Grande do Norte/Brasil) Maria Cristina da Silva Leme (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Maria do Livramento M. Clementino (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/Rio Grande do Norte/Brasil) Marília Steinberger (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) Marta Domínguez Pérez (Universidad Complutense de Madrid, Madrid/Espanha) Montserrat Crespi Vallbona (Universitat de Barcelona, Barcelona/Espanha) Nadia Somekh (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) Norma Lacerda (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pernambuco/Brasil) Pedro Roberto Jacobi (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Raquel Rolnik (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Ricardo Toledo Silva (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Roberto Luís de Melo Monte-Mór (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) Rogério Proença de Sousa Leite (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) Rosa Maria Moura da Silva (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Curitiba/Paraná/Brasil) Rosana Baeninger (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) Sarah Feldman (Universidade de São Paulo, São Carlos/São Paulo/Brasil) Vera Lucia Michalany Chaia (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Wlana Maria Panizzi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/Rio Grande do Sul/Brasil)

Colaboradores *ad hoc*

Adauto Lucio Cardoso (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Ana Marcela Ardila Pinto** (Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG, Belo Horizonte/MG/Brasil) **Anderson Kazuo Nakano** (Universidade Federal de São Paulo-UNIFESP, São Paulo/SP/Brasil) **Antonio Carlos Rafael Barbosa** (Universidade Federal Fluminense-UFF, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) **Bianca Freire-Medeiros** (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) **Blanca Ramírez** (Universidad Autónoma Metropolitana-UAM, Xochimilco, Ciudad de México/México) **Bruno de Souza Coutinho Oliveira** (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Camila Maleronka** (Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge/MA/USA) **Carmen Fontes de Souza Teixeira** (Universidade Federal da Bahia-UFBA, Salvador/BA/Brasil) **César Pinheiro Teixeira** (Universidade Vila Velha-UVV, Vila Velha/ES/Brasil) **Cristina de Araújo Lima** (Universidade Federal do Paraná-UFPR, Curitiba/PR/Brasil) **Cristóvão Fernandes Duarte** (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Daniel Ganem Misse** (Universidade Federal Fluminense-UFF, Niterói/RJ/Brasil) **Daniel Veloso Hirata** (Universidade Federal Fluminense-UFF, Niterói/RJ/Brasil) **Daniele Batista Brandt** (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **David Maciel de Mello Neto** (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Debora Sanches** (Universidade Presbiteriana Mackenzie-UPM, São Paulo/SP/Brasil) **Denilson Soares Cordeiro** (Universidade Federal de São Paulo-UNIFESP, São Paulo/SP/Brasil) **Denise de Alcântara Pereira** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ, Seropédica/RJ/Brasil) **Doriam Luis Borges de Melo** (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Edson Miagusko** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ, Seropédica/RJ/Brasil) **Elisa Maria Almeida Vasconcelos** (Universidade Federal do Pará-UFPA, Belém/PA/Brasil) **Estevam Vanale Otero** (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) **Eugenia Motta** (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Eugenio Fernandes Queiroga** (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) **Fábio Araújo** (Instituto Federal do Rio de Janeiro-IFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Fernando de Jesus Rodrigues** (Universidade Federal de Alagoas-UFAL, Maceió/AL/Brasil) **Guilherme Moreira Petrela** (Universidade Federal de São Paulo-UNIFESP, São Paulo/SP/Brasil) **Helena Ribeiro** (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) **Isis de Mar Marques Martins** (Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN, Natal/RN/Brasil) **João Alcântara de Freitas** (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) **João Felipe Pereira Brito** (Universidade de Lisboa-UL, Lisboa/Portugal) **João Trajano de Lima Sento-Sé** (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **José Claudio Souza Alves** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ, Seropédica/RJ/Brasil) **José Lindomar Coelho Albuquerque** (Universidade Federal de São Paulo-UNIFESP, São Paulo/SP/Brasil) **Juliana Farias** (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro, RJ/Brasil) **Juliana Vinuto Lima** (Universidade Federal Fluminense-UFF, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) **Klarissa Almeida Silva Platero** (Universidade Federal Fluminense-UFF, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) **Larissa de Alcântara Viana** (Universidade São Francisco-USF, Bragança Paulista/SP/Brasil) **Leonardo José Ostronoff** (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) **Leticia Moreira Sígolo** (Universidade São Judas Tadeu-USJT, São Paulo, SP/Brasil) **Lia de Mattos Rocha** (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro, RJ/Brasil) **Liliana Lopes Sanjurjo** (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro, RJ/Brasil) **Luana Dias Motta** (Universidade Federal de São Carlos-UFSCAR, São Carlos/SP/Brasil) **Luciana Corrêa do Lago** (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Marcella Carvalho de Araújo Silva** (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Marcia da Silva Pereira Leite** (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro, RJ/Brasil) **Marcos Paulo Fuck** (Universidade Federal do Paraná-UFPR, Curitiba/PR/Brasil) **Maria Ermelina Brosch Malatesta** (profissional autônoma, São Paulo/SP/Brasil) **Maria Raquel Passos Lima** (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro, RJ/Brasil) **Mariana Cavalcanti Rocha dos Santos** (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro, RJ/Brasil) **Monica Muniz Pinto de Carvalho** (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUCSP, São Paulo/SP/Brasil) **Nalayne Mendonça Pinto** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ, Seropédica/RJ/Brasil) **Orlando Alves dos Santos Jr.** (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Rafael Godoi** (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Rafael Soares Gonçalves** (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro-PUC-Rio, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Rafaela Resende Sanches** (Centro Universitário de Belo Horizonte-UNIBH, Belo Horizonte/MG/Brasil) **Raquel Rolnik** (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) **Renata Maria de Almeida Martins** (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) **Renato Coelho Dirk** (Universidade Federal Fluminense-UFF, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) **Roberto Kant de Lima** (Universidade Federal Fluminense-UFF, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) **Rodrigo José Firmino** (Pontifícia Universidade Católica do Paraná-PUCPR, Curitiba/PR/Brasil) **Soraya Silveira Simões** (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Suyá Quintslr** (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Taísa de Oliveira Amendola Sanches** (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Tarcyla Fidalgo Ribeiro** (Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico-IBDU, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Thiago de Carvalho Guadalupe** (Instituto Jones dos Santos Neves-IJSN, Vitória/ES/Brasil) **Vittorio da Gamma Talone** (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Volia Regina Costa Kato** (Universidade Presbiteriana Mackenzie-UPM, São Paulo/SP/Brasil) **Wellington da Silva Conceição** (Universidade Federal do Maranhão-UFMA, São Luís/MA/Brasil) **William Eufrazio Nunes Pereira** (Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN, Natal/RN/Brasil)

sumário

dossiê: desindustrialização e refuncionalização do patrimônio industrial

Cultural heritage and urban capital: disputes over industrial legacies	Patrimônio cultural e capital urbano: disputas em torno dos legados industriais Mônica de Carvalho Clarissa Gagliardi Paulo César Garcez Marins
The process of industrial decline in the São Paulo metropolis: restrictions, trends, and perspectives	O processo de esvaziamento industrial da metrópole paulista: restrições, tendências e perspectivas Alexandre Abdal Felipe Madio
Tertiary spaces. Urban restructuring trends in the deindustrialization context?	Espacios del terciário. ¿Tendências de reestructuración urbana en contextos de desindustrialización? María Eugenia Goicoechea María Soledad Arqueros Mejica
Resistances in the transformation of industrial spaces in Barcelona	Resistencias en la transformación de los espacios industriales en Barcelona Cristina López-Villanueva Montserrat Crespi-Vallbona
Deindustrialization and repurposing: King's Cross and Água Branca Urban Operation	Desindustrialização e refuncionalização: <i>King's Cross</i> e Operação Urbana Água Branca Nadia Somekh Guilherme Henrique Fatorelli Del'Arco
Narratives and public action in the ruins of the Perus Cement Factory	Narrativas e ação pública nas ruínas da Fábrica de Cimento de Perus Pedro Vianna Godinho Peria
Industrial heritage, identity, and memory: the case of the Ruhr Valley	Patrimônio industrial, identidade e memória: o caso do Vale do Ruhr Rafael Rezende
Industrial heritage and tourism development in the Ruhr metropolis	Patrimônio industrial e desenvolvimento do turismo na metrópole do Ruhr Gerardo Silva Karsten Zimmermann
Suburban industrial remnants: the transformative potential of the Latin American developmental legacy	Remanescentes industriais suburbanos: potência transformadora do legado desenvolvimentista latino-americano Maria Paula Albernaz

Repurposing of industrial remnants in the city of Rio de Janeiro	Refuncionalização do remanescente industrial na cidade do Rio de Janeiro Sílvia Borges Corrêa
A factory for unicorns: continuous and flexible repurposing in Lisbon's digital era	Uma fábrica para unicórnios: refuncionalização contínua e flexível na era digital de Lisboa João Felipe Pereira Brito
Industrial brownfield in light of the center-periphery relationship: Marabá – State of Pará	Campo marrom industrial à luz da relação centro-periferia: Marabá-PA Mateus Teixeira de Souza
Artigos complementares	
Reading attributes of the urban space: a possible methodology for urban heritage	Lendo atributos do espaço urbano: uma metodologia possível para o patrimônio urbano Adriana Fabre Dias Sonia Afonso
Cultural heritage, master plan, and the right to the city in Brazil: state of the art	Patrimônio cultural, plano diretor e o direito à cidade no Brasil: estado da arte Eleonora Bahr Pessoa Mariluci Neis Carelli Dione da Rocha Bandeira
City, participation, and political culture: games and other forms of representation and engagement	Cidade, participação e cultura política: jogos e outras formas de representação e engajamento Joana Martins
The environmental dimension in master plans: international experiences in strategic environmental assessment	A dimensão ambiental em planos diretores: experiências internacionais de avaliação ambiental estratégica Débora Mendonça Monteiro Machado Amarilis Lucia Casteli Figueiredo Gallardo Cláudia Terezinha Knies
Node and Place: spatial dilemmas around Transport Stations	Nó e Lugar: os dilemas espaciais no entorno das Estações de Transportes Yara Baiardi Angélica Benatti Alvim Jorg Schröder
Smart cities: theoretical formulations and empirical approaches in the national and international scenario	<i>Smart cities</i> : formulações teóricas e aproximações empíricas no cenário nacional e internacional Wesley Moraes da Silva Mônica Luiza Sarabia Suely Maria Ribeiro Leal
The production of Amazonian urban resistance territories: an analysis of Belém, State of Pará	Produção de territórios de resistência urbana amazônica: análise de Belém, Pará André Felipe dos Santos Vasconcelos

Cadernos Metrópole

Cultural heritage and urban capital: disputes over industrial legacies

This dossier brings together articles that, when articulated, reveal the “concrete unity” (Adorno, 2008, p. 243) that has been observed in North American, European and South American cities: the transformation of metropolises from centralities of industrial society to what is now called the service society. This reconversion of economic centrality significantly alters the perspectives of analysis if we consider that it was industrial activity that, for more than a century, configured the metropolises and produced a set of issues that made them an object of knowledge in the scope of urban studies and parameters of intervention and economic management.¹

It is therefore a question of paying attention to the implications that these transformations in the economic field and in industrial activity on a global scale bring to the debate on the production of urban space (Lefebvre, 2000), including introducing new actors, tensions and dynamics in deindustrialization scenarios, factors that have stimulated new fields of knowledge and challenging themes, such as the emergence of cultural heritage, in the context of industrial heritage, faced by the authors presented here. If this historical process contained in the idea of deindustrialization of national economies dates back to the end of the 1970s in European cities and the United States (Hall, 2011), it was only from the 1990s onwards that it intensified in Latin American cities, as a result of the global consensus around the imposition of neoliberal precepts in the conduct of macroeconomic policy (Oreiro e Feijó, 2010; Cano, 2012; Abdal et al., 2019; Pasternak et al., 2023; Ribeiro, 2024).

Alexandre Abdal and Felipe Madio, in the article that opens this dossier, *The process of industrial emptying of the São Paulo metropolis: restrictions, trends and perspectives*, emphasize that the Brazilian national-developmental economic policy, responsible for industrialization since the 1950s, was confronted, at the end of the 1990s, by the insertion of the neoliberal macroeconomic tripod, with high interest rates, floating exchange rates and primary surpluses, directly impacting industrial activity. Subsequently, the same situation is observed in Argentina, by María Eugenia Goicoechea and María Soledad Arquerros Mejica, in *Tertiary spaces. Urban restructuring trends in the deindustrialization context?* According to these authors, the combination of economic, commercial and financial openness with labor deregulation and the lack of investment in productive infrastructure, which had been present in Argentina since the mid-1970s, was intensified by the appreciation of the exchange rate in the 1990s, which was a determining factor in the disarticulation of Argentina’s industrial production matrix.



However, it is by introducing the territorial variable into the debate on deindustrialization that the authors not only innovate in the discussion commonly held by the economic field, but also ensure a dialogue with the production of urban studies. Taking the metropolitan regions of São Paulo (RMSP) and Buenos Aires (RMBA) as a reference, both Abdal and Madio and Goicoechea and Mejica, respectively, highlight the unequal distribution of the effects of deindustrialization in the territory in relation to the tertiary sector. In this direction, they are in the tradition of studies produced since the late 1990s, driven by the discussion proposed by Sassen (1998) who, for the first time, in the face of the emphasis given to economic globalization and the international fluidity of capital, especially favoured by information technologies, drew attention to the territorialization of services of the globalized economy precisely in cities that had lost control of industrial activity (*ibid.*, p. 13). Nevertheless, comparing the analyses made for the RMSP and the RMBA, we see that the tertiary sector is not always the one linked to the global economy, as characterized by Sassen for industrial metropolises in the Northern Hemisphere, giving new clues for other research agendas in South American countries.

Abdal and Madio, using their own methodology, show that deindustrialization is a fact in the RMSP's core municipality, the city of São Paulo, although they note that there is a hierarchy in industrial deconcentration to other municipalities in the state (considering the territorial division into the Metropolitan Ring, the Macrometropolitan Ring, the Macrometropolis of São Paulo and the West of São Paulo). According to them, it is the low-tech and more labor-intensive industries that show the greatest territorial deconcentration, while the more high-tech ones remain in the municipality's surroundings. Precisely for this reason, the city-pole remains the location of the most specialized productive services. In a way, they corroborate what studies have long said about the city of São Paulo, which earned it the epithet of global city until critics confronted it (Carvalho, 2000; Ferreira, 2007; Fix, 2007).

In contrast, Goicoechea and Mejica present an analysis that focuses not on the typology of industries that are deconcentrated in relation to the metropolis, as Abdal and Madio did, but on observing the so-called "tertiary spaces", almost always promoted by local governments, with the aim of renovating obsolete and deteriorated urban areas, reactivating their economy. The authors identify that the services that come to occupy these regions are those linked to the real estate market, which, according to them, is the real economic activity driving these territories, bringing with them what they call "simple and banal services", consumer-oriented, with low levels of qualification and little organic capital. The opposite, therefore, of what has been evidenced by the literature that triggered the idea of the global city, focused especially on metropolises in the Northern Hemisphere and located in central economies. As the authors themselves say, "we observe that our tertiary spaces do not fit into the dynamic modes of the globalized economy", not only because of the nature of the activities there, but also because of the economic actors who carry them out. That's why they conclude that these territories are no longer production-oriented, as were the services linked to the production chain of industrial activity, but have become spaces of reproduction, in a double sense: simple and banal services aimed at the end consumer and consumption of urban income, represented by the advance

of the real estate market over the deindustrialized territory. Here we find the research agenda suggested by Abdal and Madio: the importance of thinking about the pressure of urban capital and the consequent capture of urban income from spaces abandoned by industrial plants.

Goicoechea and Mejica bring up the role that local governments play in the production of urban space with the aim of “revitalizing” cities abandoned by industrial activity. They therefore indirectly take up the debate in urban studies about the strategic role that urban planning has played in attracting investment, with the aim of boosting the local economy: “urban entrepreneurship” producing cities as “growth machines” (Molotch, 1976; Harvey, 2005; Arantes, Vainer e Maricato, 2000). The emblematic case is Barcelona, which is approached from a different perspective by Cristina López-Villanueva and Montserrat Crespi-Vallbona in the article *Resistances in the transformation of industrial spaces in Barcelona*.

It was the role that strategic planning played in the renovation of Barcelona, with a view to hosting the 1992 Olympic Games, that alerted researchers around the world to the role that sporting mega-events have come to play as “cultural anchors”, through which “degraded” spaces are “requalified” (Arantes, 2000). In fact, this dossier has its origins precisely in research on “Metropolization and mega-events: impacts of the World Cup and the Olympics on Brazilian metropolises”, conducted by the INCT Network of the Observatory of the Metropolis (OBM). Tasked with studying the impacts of the opening of the 2014 World Cup in São Paulo, the research team from the São Paulo branch of the OBM identified, at the time, that the incentives offered by the São Paulo City Hall (PMSP) to attract the tertiary sector to a traditionally working-class region, the city’s East Zone, already indicated its deindustrialization process (Carvalho e Gagliardi, 2015; Carvalho et al., 2018; Carvalho e Wainer, 2019; Gagliardi e Carvalho, 2022 e 2023).

Likewise, it is not surprising that this dossier proposes articles that originate from case studies in the cities of São Paulo, Buenos Aires, Barcelona, Rio de Janeiro and Lisbon. The managers and private agents of these cities, which had gone through deindustrialization, mobilized efforts through strategic urban planning to produce a “good image”, as Jordi Borja would say (Carvalho, 2000), which was necessary to attract investors and reactivate the local economy, but they never managed to position them as technological or financial services hubs. Barcelona, Lisbon, São Paulo and Rio de Janeiro hosted mega-events to attract investment, respectively the 1992 Olympic Games, the 1998 Lisbon Universal Exhibition, the 2014 World Cup and the 2016 Olympic Games. In addition, Lisbon, Rio de Janeiro and Buenos Aires, all port cities, have invested in waterfront revitalization projects, the best known being Porto Maravilha and Puerto Madero. Real estate capital and tourism-oriented services were the prospects that fueled these experiences.

In all these urban interventions, the partnership between public authorities and the private sector has been the keynote, generating important lines of research in the field of urban studies. The following two articles by Cristina López-Villanueva and Montserrat Crespi-Vallbona and Nadia Somekh and Guilherme Henrique Fatorelli Del’Arco are aimed at understanding these *urban regimes* (Stone, 1993; Carvalho, 2020). Through comparative studies, they both discuss the way in which urban projects are implemented in post-industrial cities, but now introducing a new actor into the debate: industrial heritage. In order to observe the role that heritage preservation plays in confronting the

interests of capturing urban surplus value, the case of Barcelona is analyzed, as well as a comparison, by Somekh and Del'Arco, between King's Cross Central in London and the Água Branca urban operation in São Paulo, in the article *Deindustrialization and refunctionalization: King's Cross and Água Branca Urban Operation*.

The text by López-Villanueva and Crespi-Vallbona focuses on the challenges of preserving industrial heritage when confronted with real estate interests. According to these authors, "the conservation and reuse of industrial infrastructures are sustainable actions in themselves" because of their triple nature: they are symbols of identity and collective memory; they are local development strategies; and they can generate a "brand" that attracts a new economy and positions the city globally. However, such possibilities do not necessarily occur without conflicts between the local population (neighbors), the local administration and private investors, especially those from real estate capital. The two cases analyzed – the conversion of the former Can Ricart and Can Batlló factories – show that the great challenge in preserving territories and buildings that have become protected heritage is the necessary investment of resources, which are scarce when they come from the public authorities, but abundant when they come from private capital. In the case of Can Ricart, where preservation has been shared between the public and private sectors, there is a glaring imbalance in the progress of the works aimed at reusing the heritage. While, on the side of the private investors, the work has progressed apace, what is under the responsibility of the public authorities still looks ruinous. In the case of Can Batlló, the only reason the situation isn't the same is that, as opposed to the slow consolidation of the proposals by the municipality, the space has been appropriated by civil society, popular and neighborhood movements and, despite the challenges and difficulties, they have been promoting the requalification in a self-management model. Even so, some sections of Can Batlló remain unfinished and are in danger of once again becoming rubble.

Although the meaning of industrial heritage is a way of confronting the reconversion of the industrial legacy into spaces aimed at the reproduction of urban capital, the authors highlight the enormous challenge involved in the reappropriation of this heritage, as it concerns not only the will and interest of the population, as it is highly dependent on public resources, a counterweight without which private capital tends to come out on top.

Despite the difficulties pointed out in the cases analyzed in Barcelona, a city heavily pressured by real estate capital and tourist interests, the two cases analyzed were already protected as cultural heritage sites by the public authorities. The situation is very different when we look at the city of São Paulo.

In line with the authors of the previous article, Somekh and Del'Arco agree that public authorities play an important role in the preservation of industrial heritage, but point out that the way in which they act can contribute to its greater or lesser effectiveness. To this end, they focus their attention on two interconnected points: a) the existence or not of an urban project around which different proposals and interests can be articulated; and b) the way in which dialogue takes place with the cultural heritage preservation body. In the London case, the existence of an urban project allowed English Heritage, the British public heritage protection body, to be one of the agents discussing the project that should be implemented in King's Cross Central, considering that there were several sets

of buildings there that were destined for preservation. The presence of this body in the construction of the urban project ensured greater flexibility when it came to discussing interventions in listed buildings. The opposite is observed in São Paulo, in the case of the former Água Branca factory area. Starting with the fact that the starting point is an urban planning instrument, the Operação Urbana Consorciada (Consortium Urban Operation), whose main objective is to make urban zoning more flexible in order to attract the real estate market and revenue for the municipal treasury. Beyond this legal instrument, there is no urban project around which the different interests can be negotiated and accommodated. On the contrary, the local government only operates as a regulatory body according to the demands made by those who have an interest in building in the OUC space. Precisely for this reason, the relationship with the heritage preservation bodies is one of confrontation, when they rebel against what has been previously decided without their participation. This explains why the request to open a state listing process for the largest industrial complex in Latin America until the 1950s, the large industrial center of Indústrias Reunidas Fábricas Matarazzo (IRFM), did not prevent its demolition, leaving only the boiler house and its chimneys. The image of the insignificance of what remains, completely decontextualized and surrounded by residential and corporate condominiums, gives the exact measure of the difficulties faced by heritage agencies working in the city of São Paulo when it comes to the expansion of urban capital.

Somekh and Del'Arco's study, recalling the demolition of almost the entire IRFM unit in Água Branca, reaffirms the weak position that industrial history occupies in Brazilian heritage policies. The aestheticized construction of a selective standard in the federal government sphere of which phases and typologies of architecture would have value, which began in the 1930s, based on a modernist plastic canon that privileged the buildings of the colonial period and the modernism of the so-called "Rio School", still remains, in the 21st century, as a preponderant parameter for legitimizing what should or should not be preserved, as well as for electing the agents who may or may not participate in the technical processes of selection and attribution of value (Marins, 2016). To give an idea of the exclusionary scope of this standard, since 1937 only ten industrial buildings have been listed by the National Historical and Artistic Heritage Institute (Iphan), of which only three in the state of São Paulo, where industry has played a central role in shaping the territory, social relations and way of life since the end of the 19th century, an exclusion of the memory of work which, incidentally, also extends to the world of sugar mills and coffee, tobacco or cotton farms (Marins, 2013 e 2023).

Among other variables, it is the neglect of industrial heritage that leads to the ruin of properties that have managed to break through the selection criteria of Brazilian cultural heritage bodies, such as the Portland Cement Factory in Perus, in the far north of the city of São Paulo, listed in 1992 by the Municipal Council for the Preservation of the Historical, Cultural and Environmental Heritage of the City of São Paulo (Conpresp). Faced with the neglect of the heritage agency and even the Abdalla family, who still own the buildings, Pedro Vianna Godinho Peria, in the fifth article in this dossier, Narratives and public action in the ruins of the Perus Cement Factory, sheds light on another form of public preservation: that promoted by the social movement Comunidade Cultural Quilombaque (Quilombaque Cultural Community). By collecting testimonies, Peria reconstructs narratives – or, as he prefers, counter-narratives – that recover the memory of the place, specifically those relating to

the Queixadas strike, which took place in the early 1960s and is currently inspiring the Quilombaque movement, alongside local residents, to reclaim the factory space for a cultural center. The Tekoa Jopó'i Territorial Museum, an open-air museum that welcomes visitors to tour the ruined factory space, and the Queixadas – Sebastião Silva de Souza Memory Centre (CMQ) are some of the initiatives resulting from this popular mobilization.²

The author also highlights two important aspects of this experience. The first suggests that forms of preservation should also originate from popular initiative, from which government preservation bodies could learn. The second concerns the fact that a factory, which was notorious at the time for its acute exploitation of its workers, is now being rescued against the grain. Not by the “bad boss”, but by the Queixadas. This is a very relevant aspect to which Peria draws attention, and one that dialogues in some way with the articles that discuss, also in this dossier, the preservation of the Ruhr Valley, Germany's former coal territory, by Rafael Rezende and Gerardo Silva and Karsten Zimmermann, in which they address both the projection achieved by the proposed refunctionalization of mines and steel industries there, and the new meanings given to spaces where strenuous and oppressive forms of work took place, as Peria suggests in relation to the Perus Cement factory.

One of the most important issues in Rezende's text *Industrial heritage, identity and memory: the case of the Ruhr Valley*, is to contrast two possible forms of symbolic appropriation of what was once the Ruhr Valley industrial region, now part of the Industrial Heritage Route, made up of “dozens of mines, factories, canals and old sediment deposits [. ...] converted into parks, museums and venues for various events [...] which showcases 150 years of German industrial culture along a 400-kilometer route and has 27 points of interest [...], 17 viewpoints and 13 villages, all very well preserved”. On the one hand, the author draws attention to the danger of preservation idealizing the past in a nostalgic and conservative way, because, after all, we are talking about a polluting mining industry and extremely precarious and exploitative forms of work. But, on the other hand, it highlights its other side, in which the pride of the local population is expressed in relation to this same work, which led to the mobilization of civil society in defense of the revitalization of a region whose declining economy could no longer be reversed. This gave rise to a sustainable economy, which also combated the cycle of real estate speculation common in deindustrialized areas, as the other authors have shown so far. In this sense, it is appropriation and refunctionalization through a counter-narrative, if we can use Peria's expression here.

What may have defined the success of the Ruhr Valley Route, as opposed to the difficulties encountered by the Perus Cultural Centre, despite the mobilization of the local population in both cases, is the fact that, according to Rezende, civil society found a favourable interlocutor in the state, with a social-democratic profile, who, in the 1980s, created the institutional capacity needed to carry out what was being proposed. Thus, the Department of Monuments and Monument Preservation was placed under the direction of the Ministry for Urban and Regional Development, creating the conditions for linking heritage preservation and urban planning. It's worth remembering that this is the variable – institutional integration between urban design and historical heritage – that also differentiates the success of King's Cross Central from the failure of the IRFM's comprehensive preservation of the Água Branca industrial estate in São Paulo.

These cases are important because they reveal a different role for industrial heritage, the concept of which, according to Rezende, was also popularized at the time, and which, according to him, was essential for the Ruhr Valley Route to come to fruition. As opposed to thinking of heritage bodies as alien to urban planning policies or as a means of confrontation, the cases of the Ruhr Valley and King's Cross Central show that urban planning and heritage bodies can work together, as long as they are part of a project led by the public authorities. In Brazil, what we have seen is the repeated isolation of public heritage preservation policies from those of urban intervention, with preservation being proposed on the basis of aesthetic and contemplative criteria based almost exclusively on the instrument of listing, which has very limited effectiveness and ends up in ruins because it is not incorporated into a project for the economic reactivation of the city and its urban functions (Weissheimer, 2023).

As Rezende rightly says, the Industrial Heritage Route is the result of the realization that the area in decline also needed to be restored to its economic vitality, generating employment for the region's population. Therefore, guaranteeing productive activity as opposed to the reproduction of simple and banal services that accompany real estate capital, as Goicoechea and Mejica show for Buenos Aires.

This is the focus Silva and Zimmermann give to the Ruhr Valley, which, according to them, since it stopped being an area focused on coal and steel production, has become known for its tourist vocation. However, this redirection was only possible thanks to the commitment of public authorities at all levels. The federal government, according to the authors, was responsible for the productive transformation of the region, as well as for its environmental recovery, which is essential in a mining region with a high ecological impact. The state and municipal governments also acted to promote tourism in the region, "underlining the importance of industrial heritage as a central element of communication work [...] because of the strong link with the construction of regional identity". Finally, the authors emphasize the regional integration of tourism as a relevant variable for its success, which, although they don't say so explicitly, avoids the competition to attract investment and tourists between municipalities affected equally by the closure of the mining industry. Evidence of this regional action is the work of the Ruhr Regional Planning Authority, which brings together representation from 53 municipalities and is the company behind the Industrial Heritage Route.

In the opposite direction is the fate of the industrial remnants of Rio de Janeiro's suburbs, where just over half of the industries originally established there are inactive or have been converted to other uses, as shown in Maria Paula Albernaz's article, *Suburban industrial remnants: the transformative potential of the Latin American developmental legacy*. The government, however, is responsible for a small portion of these reconversions; of these, 75% were carried out by the private sector, with a predominance of real estate investment (around 40%), aimed at residential condominiums and shopping centers, reiterating the pattern highlighted by Goicoechea and Mejica. In contrast, 10% of the industrial buildings, located near still active industries or slums, were occupied by groups or groups of vulnerable classes for housing purposes. The blatant contradiction in relation

to these precarious occupations, highlighted by the author, lies in the fact that the new residential condominiums built on industrial land, located in better-qualified neighborhoods, were implemented with financing from the Minha Casa Minha Vida Program.

One of the few initiatives undertaken by the State points to a possible solution to the above contradiction: under pressure from a “community collective”, the occupation of an inactive factory was transformed into a housing complex. Cases like this, the author suggests, could be expanded to the remaining 20% of industrial sites that are still inactive, in a region with urban infrastructure and transportation, thus meeting the housing needs of the local population, if only the political game were to tip in their favor.

Albernaz’s work also includes an effort to map and classify industrial remains, which was only possible based on information obtained during fieldwork. This is one of the difficulties in designing public policies aimed at refunctionalizing these industrial remains. Silvia Borges Corrêa, in *Refunctionalization of industrial remains in the city of Rio de Janeiro*, also intends to address this challenge for the city of Rio de Janeiro.

In very close dialogue with the research carried out by Gagliardi and Carvalho for the RMSP,³ Corrêa assumes that, in order to think about refunctionalization – “understood as a process or procedure through which a new function and a new rationality, which respond to new socioeconomic needs, are attributed to an urban object” –, it is necessary to know where these industrial remnants left over from post-industrial society are. The lack of systematized and organized data is what, according to her, also makes processes of preserving industrial heritage unfeasible.

In order to partially fill this gap, the author conducted a mapping exercise using secondary sources, both bibliographic and documentary, and identified 56 large and medium-sized industrial remnants present in the landscape of the capital of Rio de Janeiro. Regarding refunctionalization, the data partially diverges from that obtained by Albernaz for the suburbs of Rio de Janeiro. While residential condominiums and shopping centers predominate here, in Corrêa’s survey, also carried out in the state capital, uses focused on culture and the creative economy predominate, although shopping centers come next. Residential condominiums are also present and, in this case, following a repeated model, an expression of the power relationship between urban capital and industrial heritage: the entire factory building is destroyed, leaving only the iconic chimney standing. It is impossible not to remember the Luzes da Mooca Condominium in the city of São Paulo, built on the land of the old União Sugar Factory, of which only the chimney remains.⁴

Tourism in the Ruhr Valley, the creative economy in the capital of Rio de Janeiro and the digital city in Lisbon, all activities practiced as solutions to industrial legacies. In his article, *A factory for unicorns: continuous and flexible refunctionalization in the digital era of Lisbon*, João Felipe Pereira Brito analyzes the implementation of the Hub Criativo Beato (HCB), an infrastructure focused on digital innovation in the city of Lisbon, in a process of continuous and flexible refunctionalization of a former military industrial complex. Based on this particular case, Brito contrasts the agile city of flows, of the digital economy, with the long-lasting city of industrial activity. The very terms used in the plans drawn up to promote the refunctionalization of factory buildings convey the ephemerality that characterizes the space of flows: adaptability, permeability, reversibility and flexibility, so as to be

suitable for hosting equally transitory services: shared housing for short-term use (coliving), startups, digital innovation incubators, coworking spaces, events. According to Brito, the HCB functions both as an anchor for urban rehabilitation and as a representation device for a Lisbon that competes internationally to attract capital in a context of global rise of the digital economy and attracting digital nomads. The author does not ask himself this question, but it would be worth speculating what difference there would be between this city of the Hub Criativo Beato and that of the 1998 Exhibition.

The last text in the dossier, *Industrial brownfield in light of the center-periphery relationship: Marabá – State of Pará*, by Mateus Teixeira de Souza, deals with the recent deactivation of the steel industry in the Marabá Industrial District (DIM), linked to the iron ore mining chain in the Carajás Mineral Province, in the state of Pará. Having been installed during the developmental period and experienced different economic crises that the Brazilian economy has gone through since the 1980s, the facility was recently deactivated, leaving in its wake what the author calls a “campo marrom” (brown field): socio-environmental damage; depressed municipal and regional economies; impact on social relations and demobilization of the working class; and urban repercussions, especially with the migration of the poor and unemployed population to the cities surrounding Marabá, which accentuated the increase in social inequalities. In addition to analyzing the specific case, Mateus’ article highlights the connection between the process of deindustrialization in Brazil, which is already affecting production chains and recent industrial parks, and the country’s insertion into the global economy as the largest producer of commodities, including iron ore. The decline of Marabá is not part of a generalized process in its area of activity, since the neo-extractive iron industry has not declined in Brazil. On the contrary, the effects in Marabá are mainly due to fierce competition from Vale do Rio Doce, now a transnational mining company. The closure of the Marabá Industrial District is an example of what the country could suffer if it does not reactivate its productive activity beyond that linked to neo-extractivism, which is harmful and runs counter to the eco-urban society, if we can coin that neologism.

In the last section, there are seven texts that complement the dossier. They do not address its central theme – deindustrialization and refunctionalization of industrial heritage – but they do address issues related to the current development of many cities that sometimes involve their collective reappropriation, including their heritage. This theme is central, for example, in the text *Reading attributes of urban space: a possible methodology for urban heritage*, by Adriana Fabre Dias and Sonia Afonso, who apply a methodology to qualify the urban design of public areas. In the exercise carried out in the city of Laguna (SC), they end up showing that the heritage status takes urban areas out of the speculative circuit, since the listing of its central area caused new real estate investments to head east of the city; at the same time, they demonstrate that it is through the social use of urban spaces that their appropriation is guaranteed, in addition to an institutional recognition of heritage instances. Seeking to understand the extent to which cultural heritage has been integrated into urban planning policies, Eleonora Bahr Pessôa, Mariluci Neis Carelli and Dione da Rocha Bandeira, in their article entitled *Cultural heritage, master plan and the right to the city in Brazil: state of the art*, survey the literature that relates it to the master plan (PD) and the right to the city, concluding that the

overlap of this articulation is minimal. The recognition that the safeguarding and reappropriation of cultural heritage are part of the fight for the right to the city, but are not duly contemplated by the instruments for its planning, only reinforces the relevance of the theme of this dossier.

Still on the limits and possibilities of planning and social action in fulfilling the social function of the city, the following texts contribute: Joana Martins, *City, participation and political culture: games and other forms of representation and engagement*, on participation and political culture; Débora Mendonça Monteiro Machado, Amarilis Lucia Casteli Figueiredo Gallardo and Cláudia Terezinha Kniess, *The environmental dimension in master plans: international experiences of strategic environmental assessment*, on the environmental dimension in master plans; and Yara Baiardi, Angélica Benatti Alvim and Jorg Schröder, *Node and Place: spatial dilemmas around Transport Stations*, about spatial dilemmas around transport stations. The first of these three texts discusses possible resources for expanding political participation amid the crisis of representation identified, given that, often, social participation in city planning is directed towards obtaining consensus for projects that do not always correspond to social demands. Some texts in the dossier, such as in the case of Perus and Can Batlló, for example, show other possibilities for appropriation and active participation outside of the formal channels of participation, which here are shown to be insufficient for fulfilling the social function of the city. Furthermore, what this author identifies as manipulation of the issue of participation to validate projects of interest to the state-market coalition that do not achieve public reappropriation of heritage can be nuanced in the text by Machado, Gallardo and Kniess, to the extent that they demonstrate how environmental issues begin to permeate the urban planning agenda. In his article, which assesses the application of Strategic Environmental Assessment in Master Plans (PDs) of European cities (given the absence of national cases for study), the internalization of the environmental variable indicates intersectoral urban policies that include preservation, safeguarding and valorization of cultural heritage, as well as its potential for integrating diverse cultural groups into the tourist promotion of its rehabilitation. The first of these three texts discusses possible resources for expanding political participation amid the crisis of representation identified, given that, often, social participation in city planning is directed towards obtaining consensus for projects that do not always correspond to social demands. Some texts in the dossier, such as in the case of Perus and Can Batlló, for example, show other possibilities for appropriation and active participation outside of the formal channels of participation, which here are shown to be insufficient for fulfilling the social function of the city. Furthermore, what this author identifies as manipulation of the issue of participation to validate projects of interest to the state-market coalition that do not achieve public reappropriation of heritage can be nuanced in the text by Machado, Gallardo and Kniess, to the extent that they demonstrate how environmental issues begin to permeate the urban planning agenda. In their article, which assesses the application of Strategic Environmental Assessment in Master Plans (PDs) of European cities (given the absence of national cases for study), the internalization of the environmental variable indicates intersectoral urban policies that include the preservation, safeguarding and valorization of cultural heritage, as well as its potential for integrating diverse cultural groups into the tourism promotion of its rehabilitation. Although the authors note

that considering the environmental variable of PDs is not enough to demonstrate its effectiveness, from the perspective that is relevant to our dossier, a possible path is opened here to rehabilitate the post-industrial city for social functions through environmental policies, considered as transversal in the search for quality of life in cities.

Considering the theme of urban mobility in this context, we can also identify urban transport nodes as catalysts for urban renewal, if they are capable of overcoming the functionalist character, articulating themselves with territorial dynamics, integrating and favoring the logic of *place*, a category privileged in the text by Baiardi, Alvim and Schröder. The authors note that the concepts adopted for the stations studied in São Paulo do not take people into account, privileging the logic of efficiency and competitiveness, the same logic that guides the conception of smart cities, the theme of the text by Wesley Moraes da Silva, Mônica Luiza Sarabia and Suely Maria Ribeiro Leal, *Smart cities: theoretical formulations and empirical approaches in the national and international scenario*. These authors note the apolitical rhetoric present in this city model conceived through “imperative technocratic planning”, since it is mobilized more by technological data than by social problems, leading to the question of for whom, how and by whom the data generated by the technologies implemented in smart cities are being produced. The role of the market in the creation of this model is evident here, since it simultaneously acts in the development of technologies for urban space, that is, the market promotes, the concept is disseminated (notably through international rankings) and the State undertakes to increase competitiveness, as has already been observed in the logic established by the concept of global cities. In the examples analyzed by the authors, in São Paulo, Ceará and Kenya, the discourses in favor of integration, of the solution of urban and socio-environmental problems, through intelligent urban management, are shown to be fragile and further promote new real estate products, renewing the desire for “socio-territorial” movements to oppose imperialism, advocated in the text by André Felipe dos Santos Vasconcelos, *Production of territories of urban resistance in the Amazon: analysis of Belém, Pará*, on the production of territories of urban resistance in the Amazon, which closes this issue of Cadernos Metrópole.

May the articles gathered here stimulate research agendas capable of raising, more than just debate, effective political influence on the production of urban space. And it is important to emphasize, once again, that the State and public policies for heritage preservation, linked to urban management and planning, have a highly relevant role in this direction. More than preserving ruins, it is about opposing the limitless expansion of urban capital, so as to guarantee the effectiveness of the preservation of social legacies and avoid, in the future, new ruins arising from exclusionary and unqualified actions.

Mônica de Carvalho [I]
Clarissa Gagliardi [II]
Paulo César Garcez Marins [III]
Organizadores

[I] <https://orcid.org/0000-0003-2391-6735>

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Faculdade de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. São Paulo, SP/Brasil.
monicarvalho@pucsp.br

[II] <https://orcid.org/0000-0001-7951-0748>

Universidade de São Paulo, Escola de Comunicações e Artes, Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo, Programa de Pós-Graduação Interunidades em Museologia. São Paulo, SP/Brasil.
clarissamrg@usp.br

[III] <https://orcid.org/0000-0001-8776-5708>

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo; Museu Paulista, Programa de Pós-Graduação Interunidades em Museologia. São Paulo, SP/Brasil.
pcgm@usp.br

Notes

- (1) This discussion is mainly produced among authors of critical tradition. For some references, see classic studies: Lefebvre (1999a and 1999b), Castells (1983), Harvey (2005). In Brazil, Kowarick (1979 and 2000); Rolnik (2015) and Ribeiro (2020). We invite you to read the texts produced by the INCT Network of the Observatory of Metropolises, which has been notable for its extensive reflective production on the impacts of changes in the world economy and the production of urban space. See publications in <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/>. Accessed on: 8 Sep 2024.
- (2) A similar perspective is discussed by Gagliardi (2023).
- (3) Reconversion of the built environment: from factory warehouses to cultural heritage in the city of São Paulo. Call for Proposals CNPq/MCTI/FNDCT Universal Notice No. 18/2021, Process 423670/2021-2, CNPq. Ongoing mapping of industrial remnants in the RMSP can be consulted on the digital platform designed within the scope of this project, available at the link: <https://patrimoniofabrilrmsp.com.br/>.
- (4) With regard to the dynamics of verticalization and the potential for reappropriation of industrial heritage in Mooca, see the article by Gagliardi, Carvalho and Caporrino (2023).

References

- ABDAL, A.; MACEDO, C. C.; ROSSINI, G.; GASPAR, R. (2019). Caminhos e descaminhos da macrometrópole paulista: dinâmica econômica, condicionantes externos e perspectivas. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 21, n. 44, pp. 145-168.
- ADORNO, T. W. (2008). *Introdução à sociologia*. São Paulo, Editora Unesp.
- ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (2000). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- CANO, W. (2012). A desindustrialização no Brasil. *Economia e Sociedade*. Campinas, v. 21, Número Especial, pp. 831-851.

- CARVALHO, M. de (2020). Regimes urbanos: perspectiva comparada entre operações urbanas consorciadas. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 22, n. 49, pp. 1009-1032.
- _____. (2000). Cidade global: anotações críticas de um conceito. *São Paulo em Perspectiva. Revisa da Fundação Seade*. São Paulo, v. 14, n. 4, pp. 70-82. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392000000400008>. Acesso em: 8 set 2024.
- CARVALHO, M. de; BÓGUS, L. M. M.; PASTERNAK, S.; GAGLIARDI, C. (2018). “Desindustrialização: consequências para o mercado de trabalho da Zona Leste”. In: OLIVEIRA, A. C. de; JUNQUEIRA, M. A.; WANDERLEY, M. B. (ed.). *Constelações urbanas: territorialidades, fluxos, manifestações estético-políticas*. São Paulo, Educ/Pipeq.
- CARVALHO, M. e GAGLIARDI, C. M. R. (org.) (2015). *Megaprojetos, megaeventos, megalópole: a produção de uma nova centralidade em São Paulo*. São Paulo, Olho D'Água.
- CARVALHO, M.; WAINER, J. (2019). *É verdade e dou fé*. Documentário. Museu da Pessoa e TVPUC.
- CASTELLS, M. (1983). *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- FERREIRA, J. M. W. (2007). *O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano*. Petrópolis, Vozes; São Paulo, Editora Unesp; Salvador, Anpur.
- FIX, M. (2007). *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo, Boitempo.
- GAGLIARDI, C. M. R. (2023). Narrativas turísticas de paisagens escravistas: práticas de memória na interpretação do patrimônio cultural do Vale do Paraíba, SP. *Anais do Museu Paulista*, SP: v. 31, pp. 1-26 e 19. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/1982-02672023v31e19>. Acesso em: 8 set 2024.
- GAGLIARDI, C. M. R.; CARVALHO, M. de (2020). Devir da fábrica: patrimônio industrial em disputa na zona leste de São Paulo. *Anais do Museu Paulista*, v. 28, pp. 1-31. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-02672020v28e17>. Acesso em: 3 set 2024.
- _____. (2022). “Função Social do Patrimônio Cultural: a reconversão do uso do solo em tempos de desindustrialização”. In: BÓGUS, L. M. M.; PASTERNAK, S.; NAKANO, A. K.; MAGALHÃES, L. F.; GASPARELLO, R. (org.). *Reforma urbana e direito à cidade: os desafios para o desenvolvimento nacional*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- _____. (org.) (2023). *Desindustrialização e refuncionalização do patrimônio industrial: debate sobre experiências locais e internacionais*. São Paulo, ECA USP. Disponível em: <https://patrimoniopbrilrmpsp.com.br/ipages/flipbook/1?preview=1>. Acesso em: 3 set 2024.
- GAGLIARDI, C. M. R.; CARVALHO, M. de; CAPORRINO, A. (2023). Políticas habitacional e cultural podem agir de forma integrada: galpões fabris desocupados funcionariam como espaços de uso misto em São Paulo. *Folha de S.Paulo*. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2023/09/politicas-habitacional-e-cultural-podem-agir-de-forma-integrada.shtml>. Acesso em: 8 set 2024.
- HALL, P. (2011). “A cidade do empreendimento: virando o planejamento de ponta-cabeça. Baltimore, Hong Kong, Londres (1975-1987)”. In: HALL, P. *Cidades do amanhã*. São Paulo, Perspectiva.
- HARVEY, D. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- KOWARICK, L. (1979). *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____. (2000). *Escritos urbanos*. São Paulo, Editora 34.

LEFEBVRE, H. (1999a). A revolução urbana. Belo Horizonte, UFMG.

_____. (1999b). *A cidade do capital*. Rio de Janeiro, DP&A.

_____. (2000). *La production de l'espace*. França, Anthropos.

MARINS, P. C. G. (2013). "Preservação do patrimônio rural no estado de São Paulo: entre ação governamental e práticas sociais". In: CORREIA, T. B.; BORTOLUCCI, M. A. P. C. S. (org.). *Espaços de produção: arquitetura, paisagens e patrimônio*. São Paulo, Annablume, pp. 161-182.

_____. (2016). Novos patrimônios, um novo Brasil? Um balanço das políticas patrimoniais federais após a década de 1980. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, v. 29, pp. 9-28. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-21862016000100002>. Acesso em: 8 set 2024.

_____. (2023). "O lugar do patrimônio industrial na política federal de preservação brasileira". In: GAGLIARDI, C. M. R.; CARVALHO, M. de (org.). *Desindustrialização e refuncionalização do patrimônio industrial: debate sobre experiências locais e internacionais*. São Paulo, ECA USP. Disponível em: <https://patrimoniofabrilrm.com.br/ipages/flipbook/1?preview=1>. Acesso em: 3 set 2024.

MOLOTCH, H. (1976). The city as a growth machine: toward a political economy of place. *American Journal of Sociology*, v. 82, n. 2, pp. 309-332.

OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. (2010). Desindustrialização: conceituação, causas, efeito e o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 2 (118), pp. 219-232.

PASTERNAK, S.; GASPAR, R.; MAGALHÃES, L. F. A.; ROSSINI, G. A. A.; ABDAL, A. (2023). "Restrições, tendências e perspectivas da indústria de transformação na RMSP: o caso do ABCD paulista". In: BÓGUS, L. M. M.; PASTERNAK, S.; NAKANO, A. K.; MAGALHÃES, L. F. A.; GASPAR, R. (org.). *Reforma urbana e direito à cidade: São Paulo*. Rio de Janeiro, Letra Capital.

RIBEIRO, L. C. Q. (2020). *As metrópoles e o capitalismo financeirizado*. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrópoles.

RIBEIRO, M. G. (2024). Desindustrialização nas metrópoles brasileiras. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. [S. l.], v. 26, n. 1, pp. 1-25.

ROLNIK, R. (2015). *A guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo.

SASSEN, S. (1998). *As cidades na economia mundial*. São Paulo, Studio Nobel.

STONE, C. (1993). Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach. *Journal of Urban Affairs*, v. 15, n. 1, pp. 1-28.

WEISSHEIMER, M. R. (2023). *O patrimônio urbano no Brasil: entre transformações e preservação*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-08122023-121403/pt-br.php>. Acesso em: 8 set 2024.

Translation: this article was translated from Portuguese into English by Anderson Floriano, email: andersonfloriano@hotmail.com

Patrimônio cultural e capital urbano: disputas em torno dos legados industriais

O presente dossiê reúne artigos que, articulados, revelam a “unidade concreta” (Adorno, 2008, p. 243) que tem sido observada nas cidades norte-americanas, europeias e sul-americanas: a transformação das metrópoles de centralidades da sociedade industrial para a hoje denominada sociedade dos serviços. Essa reconversão da centralidade econômica altera significativamente as perspectivas de análise se considerarmos que foi a atividade industrial que, por mais de um século, configurou as metrópoles e produziu um conjunto de questões que as tornou objeto de conhecimento no âmbito dos estudos urbanos e de parâmetros de intervenção e gestão econômica.¹ Trata-se, portanto, de atentar para as implicações que essas transformações no campo econômico e na atividade industrial em escala global trazem para o debate a respeito da *produção do espaço urbano* (Lefebvre, 2000), introduzindo, inclusive, novos atores, tensões e dinâmicas em cenários de desindustrialização, fatores que estimularam novos campos de conhecimento e temas desafiadores, como é o caso da emergência do patrimônio cultural, no âmbito do patrimônio industrial, enfrentado pelos autores aqui apresentados.

Se esse processo histórico contido na ideia de desindustrialização das economias nacionais remonta ao final dos anos 1970 nas cidades europeias e nos Estados Unidos (Hall, 2011), é só a partir da década de 1990 que se intensifica nas cidades latino-americanas, como resultado do consenso mundial em torno da imposição dos preceitos neoliberais na condução da política macroeconômica (Oreiro e Feijó, 2010; Cano, 2012; Abdal et al.; 2019; Pasternak et al.; 2023; Ribeiro, 2024).

Alexandre Abdal e Felipe Madio, no artigo que abre este dossiê, *O processo de esvaziamento industrial da metrópole paulista: restrições, tendências e perspectivas*, enfatizam que a política econômica nacional-desenvolvimentista brasileira, responsável pela industrialização desde os anos 1950, foi confrontada, no final da década de 1990, pela inserção do tripé macroeconômico neoliberal, com juros altos, câmbio flutuante e superávits primários, impactando diretamente na atividade industrial. Na sequência, a mesma situação é observada na Argentina, por María Eugenia Goicoechea e María Soledad Arqueros Mejica, em *Espacios del terciário. ¿Tendencias de reestructuración urbana en contextos de desindustrialización?* Segundo essas autoras, a conjugação da abertura econômica, comercial e financeira com a desregulamentação trabalhista e a falta de investimentos na infraestrutura produtiva, presentes desde meados da década de 1970 no País, seria intensificada com a apreciação do câmbio, nos anos 1990, determinante para a desarticulação da matriz produtiva industrial argentina.



Mas é ao introduzir a variável territorial no debate sobre desindustrialização que os autores não só inovam na discussão comumente feita pelo campo econômico, como garantem interlocução com a produção dos estudos urbanos. Tomando como referência as regiões metropolitanas de São Paulo (RMSP) e Buenos Aires (RMBA), tanto Abdal e Madio quanto Goicoechea e Mejica, respectivamente, evidenciam a distribuição desigual dos efeitos da desindustrialização no território em relação ao setor terciário. Nessa direção, estão na tradição dos estudos produzidos desde o final da década de 1990, impulsionados pela discussão proposta por Sassen (1998) que, pela primeira vez, diante da ênfase dada à globalização econômica e à fluidez internacional do capital, sobretudo favorecida pelas tecnologias da informação, chamou a atenção para territorialização de serviços da economia globalizada exatamente nas cidades que haviam perdido o controle da atividade industrial (ibid., p. 13). Contudo, comparando as análises feitas para a RMSP e a RMBA, observamos que nem sempre o setor terciário que se apresenta é aquele vinculado à economia global, como caracterizado por Sassen para metrópoles industriais do Hemisfério Norte, dando novas pistas para outras agendas de pesquisa nos países da América do Sul.

Abdal e Madio, a partir de metodologia própria, evidenciam que a desindustrialização é fato no município-polo da RMSP, a cidade de São Paulo, embora observem que há uma hierarquia na desconcentração industrial para outros municípios do estado (considerando a divisão territorial em Anel Metropolitano, Anel Macrometropolitano, Macrometrópole Paulista e Oeste Paulista). Segundo eles, são as indústrias de baixa tecnologia e mais intensivas em mão de obra que apresentam maior desconcentração territorial, enquanto permanecem no entorno do município as de mais alta tecnologia. Exatamente por isso, o município-polo permanece como o lugar dos serviços produtivos mais especializados. De certa forma, corroboram o que estudos há tempos têm dito sobre a cidade de São Paulo, o que valeu a ela, até a crítica lhe fazer frente, o epíteto de cidade global (Carvalho, 2000; Ferreira, 2007; Fix, 2007).

Diferentemente, Goicoechea e Mejica apresentam uma análise que se concentra não na tipologia das indústrias que se desconcentram em relação à metrópole, como fizeram Abdal e Madio, mas na observação dos chamados “espaços do terciário”, quase sempre promovidos por governos locais, com o objetivo de renovar áreas urbanas obsoletas e deterioradas, reativando sua economia. As autoras identificam que os serviços que passam a ocupar essas regiões são aqueles vinculados ao mercado imobiliário, que, segundo elas, é a verdadeira atividade econômica dinamizadora desses territórios, trazendo consigo o que chamam de “serviços simples e banais”, orientados ao consumidor, com baixo nível de qualificação e pouco capital orgânico. O oposto, portanto, do que tem sido evidenciado pela literatura que desencadeou a ideia de cidade global focada especialmente em metrópoles do Hemisfério Norte e situadas nas economias centrais. Como as próprias autoras dizem, “observamos que nossos espaços do terciário não se enquadram nos modos dinâmicos da economia globalizada”, não só pela natureza das atividades ali existentes, como pelos atores econômicos que as desenvolvem. Por isso é que concluem que esses territórios deixam de ser voltados à produção, como eram os serviços atrelados à cadeia produtiva da atividade industrial, e se tornam espaços da reprodução, em duplo sentido: serviços simples e banais voltados ao consumidor final e consumo da renda urbana, representado pelo avanço do mercado imobiliário sobre o território desindustrializado.

Encontram-se aqui com a agenda de pesquisa sugerida por Abdal e Madio: a importância de pensar a pressão do capital urbano e a consequente captura da renda urbana dos espaços abandonados pelas plantas industriais.

Goicoechea e Mejica trazem à baila o papel que os governos locais têm na produção do espaço urbano visando à “revitalização” das cidades abandonadas pela atividade industrial. Retomam, portanto, indiretamente o debate produzido no âmbito dos estudos urbanos sobre o papel estratégico que o planejamento urbano tem tido na atração de investimentos, objetivando a dinamização da economia local: “empreendedorismo urbano” produzindo cidades como “máquinas de crescimento” (Molotch, 1976; Harvey, 2005; Arantes, Vainer e Maricato, 2000). O caso emblemático é Barcelona, aqui abordada de outra perspectiva por Cristina López-Villanueva e Montserrat Crespi-Vallbona, no artigo *Resistencias en la transformación de los espacios industriales en Barcelona*.

Foi o papel que o planejamento estratégico ocupou na reforma de Barcelona, visando à recepção dos Jogos Olímpicos de 1992, que alertou pesquisadores do mundo todo sobre a função que os megaeventos esportivos passaram a ter como “âncoras culturais”, por meio das quais espaços “degradados” passam a ser “requalificados” (Arantes, 2000). Aliás, este dossiê tem origem exatamente numa pesquisa sobre “Metropolização e megaeventos: impactos da Copa do Mundo e das Olimpíadas nas metrópoles brasileiras”, conduzida pela Rede INCT do Observatório da Metrópoles (OBM). Incumbida de estudar os impactos da abertura da Copa de 2014 em São Paulo, a equipe de pesquisa do Núcleo São Paulo do OBM identificou, naquele momento, que os incentivos oferecidos pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) para atrair o setor terciário para uma região tradicionalmente operária, a Zona Leste da cidade, indicava já o seu processo de desindustrialização (Carvalho e Gagliardi, 2015; Carvalho et al., 2018; Carvalho e Wainer, 2019; Gagliardi e Carvalho, 2022 e 2023).

Da mesma forma, não é surpreendente que para este dossiê sejam propostos artigos que se originaram de estudos sobre casos oriundos das cidades de São Paulo, Buenos Aires, Barcelona, Rio de Janeiro e Lisboa. Os gestores e os agentes privados de tais cidades, que haviam passado pela desindustrialização, mobilizaram esforços, por meio do planejamento urbano estratégico, para produzir “buena imagen”, como diria Jordi Borja (Carvalho, 2000), necessária à atração de investidores e à reativação da economia local, mas que jamais lograram posicioná-las como polos de serviços tecnológicos ou financeiros. Barcelona, Lisboa, São Paulo e Rio de Janeiro sediaram megaeventos para atrair investimentos, respectivamente os Jogos Olímpicos de 1992, a Exposição Universal de Lisboa de 1998, a Copa de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Além disso, Lisboa, Rio de Janeiro e Buenos Aires, cidades portuárias, apostaram em projetos de revitalização do *waterfront*, os mais conhecidos sendo o Porto Maravilha e Puerto Madero. Capital imobiliário e serviços voltados ao turismo foram, assim, as perspectivas que alimentaram tais experiências.

Em todas essas intervenções urbanas, a parceria entre o poder público e o setor privado tem sido a tônica, gerando, inclusive, linhas de pesquisa importantes do campo dos estudos urbanos. É na direção de compreender esses *regimes urbanos* (Stone, 1993; Carvalho, 2020) que se propõem as reflexões dos dois artigos seguintes: o de Cristina López-Villanueva e Montserrat Crespi-Vallbona e o de Nadia Somekh e Guilherme Henrique Fatorelli Del’Arco. Por meio de estudos comparativos,

ambos tematizam a forma com que projetos urbanos são implantados nas cidades pós-industriais, mas agora introduzindo um novo ator no debate, o patrimônio industrial. Com o intuito de observar o papel que a preservação patrimonial possui no confronto com os interesses de captura da mais-valia urbana, é analisado o caso de Barcelona, bem como é feita a comparação, por Somekh e Del'Arco, entre o *King's Cross Central*, em Londres, e a operação urbana Água Branca, em São Paulo, no artigo *Desindustrialização e refuncionalização: King's Cross e Operação Urbana Água Branca*.

O texto de López-Villanueva e Crespi-Vallbona coloca no centro da reflexão os desafios da preservação do patrimônio industrial quando confrontados com os interesses imobiliários. Segundo essas autoras, “a conservação e reutilização de infraestruturas fabris constituem ações sustentáveis em si mesmas” em função da sua tripla natureza: são símbolos de identidade e memória coletiva; são estratégias de desenvolvimento local; e podem gerar uma “marca” que atraia uma nova economia e posicione globalmente a cidade. No entanto, tais possibilidades não ocorrem necessariamente sem conflitos entre a população local (vizinhos), a administração local e os investidores privados, sobretudo aqueles do capital imobiliário. Os dois casos analisados – a conversão das antigas indústrias Can Ricart e Can Batlló – demonstram que o grande desafio, para a preservação de territórios e edificações que se tornaram patrimônios protegidos, é a necessária inversão de recursos, escassos quando sua origem é proveniente do poder público, mas abundantes quando a origem é o capital privado. No caso de Can Ricart, em que a preservação foi partilhada entre os setores público e privado, fica patente o flagrante desequilíbrio em relação ao andamento das obras destinadas ao reuso do patrimônio. Enquanto, no lado dos investidores privados, as obras avançaram a passos largos, o que está sob a responsabilidade do poder público ainda mantém seu aspecto ruinoso. No caso de Can Batlló, a situação só não é mesma porque, em contraposição à morosidade na consolidação das propostas pela municipalidade, o espaço foi apropriado pela sociedade civil, movimentos populares e de vizinhança e que, não obstante os desafios e dificuldades, vêm promovendo a requalificação em modelo autogestionário. Ainda assim, alguns setores de Can Batlló permanecem por executar, correndo o risco de novamente se converter em escombros.

Por mais que o sentido de patrimônio industrial seja uma forma de confrontar a reconversão do legado industrial em espaços voltados à reprodução do capital urbano, as autoras salientam o enorme desafio envolvido na reapropriação desse patrimônio, pois diz respeito não apenas à vontade e ao interesse da população, pois que muito dependentes de recursos públicos, contrapeso sem o qual o capital privado tende a sair vencedor.

Apesar das dificuldades apontadas nos casos analisados em Barcelona, uma cidade pressionada fortemente pelo capital imobiliário e pelos interesses turísticos, os dois casos analisados já estavam protegidos como patrimônios culturais pelo poder público. Situação muito diferente se dá quando voltamos nosso olhar para a cidade de São Paulo.

Em sintonia com as autoras do artigo anterior, Somekh e Del'Arco concordam que o poder público tem papel relevante na preservação do patrimônio industrial, mas salientam que a forma com que essa atuação se dá pode contribuir para sua maior ou menor efetividade. Para tanto, concentram sua atenção em dois pontos interligados: a) a existência ou não de um projeto urbano em torno do qual diferentes propostas e interesses possam ser articulados; e b) a forma como se dá a interlocução

com o órgão de preservação do patrimônio cultural. No caso londrino, a existência de um projeto urbano permitiu que o English Heritage, órgão público britânico de proteção do patrimônio, fosse um dos agentes a discutir o projeto que deveria ser implementado em *King's Cross Central*, considerando que ali havia vários conjuntos de edificações destinados à preservação. A presença desse órgão na construção do projeto urbano foi o que garantiu, por sua vez, maior flexibilidade no momento de discutir intervenções nos edifícios tombados. O oposto é observado em São Paulo, no caso da antiga região fabril da Água Branca. A começar pelo fato de que o ponto de partida é um instrumento urbanístico, a Operação Urbana Consorciada (OUC), cujo principal objetivo é a flexibilização do zoneamento urbano para atrair o mercado imobiliário e receitas para o erário municipal. Para além desse instrumento legal, não há um projeto urbano em torno do qual os diferentes interesses possam ser negociados e acomodados. Ao contrário, o governo local opera apenas como órgão regulador em função das demandas feitas por aqueles que têm interesse em construir no espaço da OUC. Exatamente por isso, a relação com os órgãos de preservação patrimonial é de confronto, quando se insurgem diante do que foi previamente decidido sem a sua participação. É o que explica que o pedido de abertura de processo de tombamento estadual do maior complexo industrial da América Latina até os anos 1950, o grande núcleo fabril das Indústrias Reunidas Fábricas Matarazzo (IRFM), não impediu sua demolição, restando apenas a casa das caldeiras e suas chaminés. A imagem da insignificância do que resta, completamente descontextualizado e rodeado por condomínios residenciais e corporativos, dá a exata medida das dificuldades dos órgãos patrimoniais que atuam na cidade de São Paulo quando a questão é a expansão do capital urbano.

O estudo de Somekh e Del'Arco, trazendo à lembrança a demolição da quase totalidade da unidade da IRFM na Água Branca, reafirma a posição acanhada que a história industrial ocupa nas políticas patrimoniais do Brasil. A construção estetizada de um padrão seletivo na esfera governamental federal de quais fases e tipologias de arquitetura teriam valor, gestada desde os anos 1930, a partir de um cânon plástico modernista que privilegiou as edificações do período colonial e o modernismo da chamada "Escola carioca", ainda permanece, em pleno século XXI, como parâmetro preponderante para legitimar o que deve ou não ser preservado, bem como para eleger os agentes que podem ou não participar dos processos técnicos de seleção e atribuição de valor (Marins, 2016). Para se ter uma ideia do alcance excludente desse padrão, desde 1937 foram tombadas apenas dez edificações de tipologia industrial pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), das quais apenas três no estado de São Paulo, onde a indústria teve papel central na configuração do território, das relações sociais e do modo de vida desde fins do século XIX, uma exclusão da memória do trabalho que, aliás, se estende também ao mundo dos engenhos de açúcar e fazendas de café, tabaco ou algodão (Marins, 2013 e 2023).

Dentre outras variáveis, é o descaso com o patrimônio industrial que conduz à ruína os bens que lograram romper a barreira dos critérios de seleção dos órgãos de patrimônio cultural brasileiros, como é o caso da Fábrica de Cimento Portland em Perus, no extremo norte da cidade de São Paulo, tombada em 1992 pelo Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (Conpresp). Diante do descaso do órgão patrimonial e mesmo da família Abdalla, que ainda permanece proprietária de suas edificações, Pedro Vianna Godinho Peria,

no artigo deste dossiê, *Narrativas e ação pública nas ruínas da Fábrica de Cimento de Perus*, ilumina outra forma pública de preservação: aquela promovida pelo movimento social Comunidade Cultural Quilombaque. Por meio da coleta de testemunhos, Peria reconstrói narrativas – ou como prefere, contranarrativas – que resgatam a memória do lugar, mais especificamente as relativas à greve dos Queixadas, desencadeada no início dos anos 1960, e que, atualmente, serve de inspiração para que o movimento Quilombaque, ao lado dos moradores locais, reivindique o espaço da fábrica para um centro cultural. O Museu Territorial Tekoa Jopó'i, um museu a céu aberto, que recebe visitantes para percorrer o espaço arruinado da fábrica, e o Centro de Memória Queixadas – Sebastião Silva de Souza (CMQ) são algumas iniciativas decorrentes da mobilização popular.²

O autor destaca, ainda, dois aspectos importantes dessa experiência. O primeiro deles, em que se sugere que as formas de preservação sejam também as que se originam da iniciativa popular, com as quais os órgãos governamentais de preservação poderiam aprender. O segundo diz respeito ao fato de que uma fábrica, que se notabilizou à época por uma exploração aguda de seus trabalhadores, hoje seja resgatada a contrapelo. Não pelo “mau patrão”, mas pelos Queixadas. Esse é um aspecto bastante relevante para o qual Peria chama a atenção, que dialoga, de alguma forma, com os artigos que discutem, também neste dossiê, a preservação do Vale do Ruhr, antigo território carbonífero da Alemanha, realizados por Rafael Rezende e por Gerardo Silva e Karsten Zimmermann, em que se abordam tanto a projeção alcançada pela proposta de refuncionalização de minas e indústrias siderúrgicas ali levada a cabo, quanto os novos significados atribuídos aos espaços em que ocorriam formas extenuantes e opressivas de trabalho, a exemplo do que Peria sugere em relação à fábrica de Cimento Perus.

Um das questões mais relevantes do texto *Patrimônio industrial, identidade e memória: o caso do Vale do Ruhr*, de Rezende, é contrapor duas formas possíveis de apropriação simbólica do que foi a região industrial do Vale do Ruhr, hoje integrante da Rota do Patrimônio Industrial, composta por “dezenas de minas, fábricas, canais e antigos depósitos de sedimentos [...] convertidos em parques, museus e espaços para eventos diversos [...] que apresenta 150 anos de cultura industrial alemã em um trajeto de 400 km e que conta com 27 pontos de interesse [...], 17 mirantes e 13 povoações, todos muito bem conservados”. De um lado, o autor chama a atenção para o perigo de que a preservação idealize o passado de forma nostálgica e conservadora, pois, afinal, está-se falando de uma indústria de minério, poluente e de formas de trabalho extremamente precárias e exploradoras. Mas, de outro, ressalta a sua outra face, em que se expressa o orgulho da população local em relação a esse mesmo trabalho, que conduziu à mobilização da sociedade civil em defesa da revitalização de uma região cuja economia em declínio já não podia mais ser revertida. Gerou-se, assim, uma vertente de economia sustentável, na qual também se combatia o ciclo de especulação imobiliária comum em espaços desindustrializados, como os demais autores até aqui demonstraram. Nesse sentido, é a apropriação e a refuncionalização por meio de uma contranarrativa, se é possível lançar mão aqui da expressão de Peria.

O que pode ter definido o sucesso da Rota do Vale do Ruhr, em oposição às dificuldades encontradas pelo Centro Cultural de Perus, apesar da mobilização da população local em ambos os casos, é o fato de que, ainda segundo Rezende, a sociedade civil encontrou no Estado um interlocutor favorável, de perfil social-democrata, e que, naqueles anos 1980, criou capacidade institucional

necessária para levar adiante o que estava sendo proposto. Assim, o Departamento de Monumentos e Preservação de Monumentos foi posto sob a direção do Ministério para o Desenvolvimento Urbano e Regional, criando as condições para a articulação entre a preservação patrimonial e o planejamento urbano. Vale lembrar que essa é a variável – a integração institucional entre projeto urbano e patrimônio histórico – que também diferencia o sucesso de *King's Cross Central* do fracasso da preservação integral da IRFM no território industrial da Água Branca, em São Paulo.

Esses casos são importantes porque revelam um outro papel para o patrimônio industrial, cujo conceito, conforme Rezende, também foi popularizado naquele momento, essencial, ainda segundo ele, para que a Rota do Vale do Ruhr fosse efetivada. Diferentemente de se pensar o órgão patrimonial como alheio às políticas de planejamento urbano ou como meio de confrontação, os casos do Vale do Ruhr e de *King's Cross Central* evidenciam que planejamento urbano e órgãos de patrimônio podem atuar em colaboração, desde que em torno de um projeto conduzido pelo poder público. No Brasil, o que temos visto é o reiterado isolamento das políticas públicas de preservação do patrimônio em relação àquelas de intervenção urbana, propondo-se preservações a partir de critérios estéticos e contemplativos baseados quase exclusivamente no instrumento do tombamento, de eficácia muito limitada e que acabam em ruínas, pois não incorporados num projeto de reativação econômica da cidade e de suas funções urbanas (Weissheimer, 2023).

Como bem diz Rezende, a Rota do Patrimônio Industrial é resultado da constatação de que aquela área em declínio também precisava ser restabelecida na sua vitalidade econômica, gerando emprego para a população da região. Portanto, garantindo atividade produtiva por oposição à reprodução dos serviços simples e banais que acompanham o capital imobiliário, conforme Goicoechea e Mejica evidenciam para Buenos Aires.

Esse é o enfoque privilegiado dado por Silva e Zimmermann para o Vale do Ruhr que, segundo eles, desde quando deixou de ser uma área voltada à produção de carvão e aço, tem se notabilizado pela sua vocação turística. No entanto, esse redirecionamento só foi possível pelo empenho do poder público, em todos os níveis. O governo federal, segundo os autores, foi responsável pela transformação produtiva da região, bem como pela sua recuperação ambiental, essencial em se tratando de uma região de exploração de minério de grande impacto ecológico. Os governos estaduais e municipais também agiram no sentido de promover o turismo da região, “sublinhando a importância do patrimônio industrial como um elemento central do trabalho de comunicação [...] por causa do forte vínculo com a construção da identidade regional”. Por fim, os autores ressaltam a integração regional do turismo como variável relevante para seu sucesso, o que, embora eles não digam explicitamente, evita a disputa para atrair investimentos e turistas entre os municípios afetados igualmente pelo fechamento da indústria de minério. Evidência dessa ação regional é a atuação da Autoridade de Planejamento Regional do Ruhr, que congrega representação de 53 municípios e é a empresa que está por trás da Rota do Patrimônio Industrial.

Em direção contrária, segue o destino dado aos remanescentes industriais do subúrbio do Rio de Janeiro, onde um pouco mais da metade das indústrias estabelecidas aí originalmente se encontra inativa ou reconvertida para outros usos, conforme demonstra o artigo de Maria Paula Albernaz, *Remanescentes industriais suburbanos: potência transformadora do legado*

desenvolvimentista latino-americano. O poder público, no entanto, é responsável por uma pequena parcela dessas reconversões; destas, 75% couberam à iniciativa privada, com predominância de investimento do capital imobiliário (cerca de 40%), voltados a condomínios residenciais e *shopping centers*, reiterando o padrão frisado por Goicoechea e Mejica. Em contraposição, 10% das edificações industriais, localizadas próximas às indústrias ainda ativas ou a favelas, foram ocupadas por coletivos ou grupos de camadas vulneráveis para fins de moradia. A contradição flagrante em relação a essas ocupações precárias, destacada pela autora, está no fato de que os novos condomínios residenciais erguidos em terrenos industriais, localizados em bairros mais bem qualificados, foram implantados com financiamento do Programa Minha Casa Minha Vida.

Uma das poucas iniciativas empreendidas pelo Estado aponta possível solução para a contradição acima: por pressão de um “coletivo comunitário”, a ocupação de uma fábrica inativa foi transformada em conjunto habitacional. Casos como este, sugere a autora, poderiam ser expandidos para os 20% dos remanescentes industriais ainda inativos, em região possuidora de infraestrutura urbana e transporte, atendendo, dessa forma, às necessidades habitacionais da população local, bastando, para isso, que o jogo político pendesse a seu favor.

O trabalho de Albernaz contém, ainda, um esforço em mapear os remanescentes industriais e classificá-los, o que só foi possível a partir de informações obtidas em trabalho de campo. Essa é uma das dificuldades para que se possa pensar políticas públicas voltadas à refuncionalização desses remanescentes industriais. Silvia Borges Corrêa, em *Refuncionalização do remanescente industrial na cidade do Rio de Janeiro*, também pretende enfrentar esse desafio para a cidade do Rio de Janeiro.

Em interlocução muito estreita com a pesquisa realizada por Gagliardi e Carvalho para a RMSP,³ Corrêa assume que, para pensar a refuncionalização – “entendida como um processo ou um procedimento por meio do qual uma nova função e uma nova racionalidade, que respondem a novas necessidades socioeconômicas, são atribuídas a um objeto urbano” –, é preciso conhecer onde estão esses remanescentes industriais legados à sociedade pós-industrial. A ausência de dados sistematizados e organizados é o que, segundo ela, também inviabiliza processos de preservação do patrimônio industrial.

Visando suprir em parte essa carência, a autora realizou mapeamento em fontes secundárias, bibliográfica e documental, chegando a 56 remanescentes industriais de grande e médio portes presentes na paisagem da capital fluminense. Em relação à refuncionalização, os dados divergem parcialmente daqueles obtidos por Albernaz para o subúrbio carioca. Se aqui há predomínio de condomínios residenciais e *shopping centers*, no levantamento de Corrêa, realizado também na capital do Estado, predominam os usos voltados à cultura e à economia criativa, ainda que os *shopping centers* venham logo em seguida. Os condomínios residenciais também estão presentes e, nesse caso, seguindo modelo reiterado, expressão da relação de forças entre o capital urbano e o patrimônio industrial: toda a edificação fabril é destruída, permanecendo de pé apenas a icônica chaminé. Não há como não lembrar do Condomínio Luzes da Mooca na cidade de São Paulo, erguido sobre o terreno da antiga Fábrica de Açúcar União, da qual restou apenas a chaminé.⁴

Turismo no Vale do Ruhr, economia criativa na capital fluminense e a cidade digital em Lisboa, atividades todas praticadas como soluções para os legados industriais. Em seu artigo, *Uma fábrica para unicórnios: refuncionalização contínua e flexível na era digital de Lisboa*, João Felipe Pereira Brito analisa a implantação do Hub Criativo Beato (HCB), infraestrutura voltada à inovação digital da cidade de Lisboa, em um processo de refuncionalização contínua e flexível de um antigo complexo industrial militar. A partir desse caso particular, Brito contrapõe a cidade ágil dos fluxos, da economia digital, à cidade de longa duração da atividade industrial. Os próprios termos usados nos planos elaborados para promover a refuncionalização das edificações fabris dão a nota dessa efemeridade que marca o espaço dos fluxos: *adaptabilidade, permeabilidade, reversibilidade e flexibilidade*, de maneira a se fazerem adequados ao acolhimento de serviços igualmente transitórios: moradia compartilhada para utilização de curta duração (*coliving*), *startups*, incubadora de inovação digital, *coworking*, eventos. Segundo Brito, o HCB funciona tanto como âncora de reabilitação urbana, como dispositivo de representação para uma Lisboa que compete internacionalmente por atração de capitais em contexto de ascensão global da economia digital e de atração de *digital nomads*. O autor não se faz essa pergunta, mas caberia especular qual diferença haveria entre essa cidade do Hub Criativo Beato e aquela da Exposição de 1998.

O último texto do dossiê, *Campo marrom industrial à luz da relação centro-periferia: Marabá-PA*, de Mateus Teixeira de Souza, trata da desativação recente da siderurgia no Distrito Industrial de Marabá (DIM), vinculada à cadeia de exploração de minério de ferro na Província Mineral de Carajás, no estado do Pará. Tendo se instalado no período desenvolvimentista e vivenciado diferentes crises econômicas pelas quais passou a economia brasileira desde a década de 1980, a instalação foi recentemente desativada, deixando em seu rastro o que o autor nomeia de “campo marrom”: danos socioambientais; economia municipal e regional deprimidas; impacto nas relações sociais e desmobilização da classe trabalhadora; e repercussões urbanas, sobretudo com a migração da população pobre e desempregada para as cidades do entorno de Marabá, o que acentuou o aumento das desigualdades sociais. Para além da análise do caso específico, o artigo de Mateus alerta para a articulação entre o processo de desindustrialização no Brasil, que já afeta cadeias produtivas e parques industriais recentes, e a inserção do País na economia global como o maior produtor de *commodities*, dentre eles, o minério de ferro. A decadência de Marabá não é parte de um processo generalizado de sua área de atuação, pois a indústria neoextrativista de ferro não tem diminuído no Brasil. Ao contrário, os efeitos em Marabá decorrem, sobretudo, da concorrência feroz da Vale do Rio Doce, hoje uma empresa transnacional de mineração. O fechamento do Distrito Industrial de Marabá é um exemplo do que o País poderá sofrer, caso não reative sua atividade produtiva para além daquela vinculada ao neoextrativismo, deletério e na contramão da sociedade ecourbana, se é que podemos forjar esse neologismo.

Na última seção, estão sete textos complementares ao dossiê. Não contemplam seu tema central – desindustrialização e refuncionalização do patrimônio industrial –, mas abordam questões relativas ao desenvolvimento atual de muitas cidades que, por vezes, dizem respeito à sua reapropriação coletiva, incluindo seu patrimônio. Esse tema é central, por exemplo, no texto *Lendo atributos do espaço urbano: uma metodologia possível para o patrimônio urbano*, de Adriana Fabre

Dias e Sonia Afonso, que aplicam metodologia para qualificar o desenho urbano de áreas públicas. No exercício feito a partir da cidade de Laguna (SC), acabam por evidenciar que o estatuto patrimonial tira áreas urbanas do circuito especulativo, já que o tombamento de sua área central fez com que os novos investimentos imobiliários rumassem à leste da cidade; ao mesmo tempo demonstram que é por meio do uso social dos espaços urbanos que se garante sua apropriação, para além de um reconhecimento institucional das instâncias patrimoniais. Buscando compreender em que medida o patrimônio cultural vem sendo integrado às políticas de ordenamento urbano, Eleonora Bahr Pessôa, Mariluci Neis Carelli, e Dione da Rocha Bandeira fazem, em seu artigo intitulado *Patrimônio cultural, plano diretor e o direito à cidade no Brasil: estado da arte*, um levantamento da literatura que o relaciona ao plano diretor (PD) e ao direito à cidade, concluindo que a coincidência dessa articulação é mínima. O reconhecimento de que a salvaguarda e a reapropriação do patrimônio cultural se inserem na luta pelo direito à cidade, mas não são devidamente contempladas pelos instrumentos para seu planejamento, só reforça a relevância do tema deste dossiê.

Ainda sobre os limites e as possibilidades do planejamento e da ação social no cumprimento da função social da cidade, colaboram os textos de Joana Martins, *Cidade, participação e cultura política: jogos e outras formas de representação e engajamento*, sobre participação e cultura política; de Débora Mendonça Monteiro Machado, Amarilis Lucia Casteli Figueiredo Gallardo e Cláudia Terezinha Kniess, *A dimensão ambiental em planos diretores: experiências internacionais de avaliação ambiental estratégica*, sobre a dimensão ambiental em planos diretores; e de Yara Baiardi, Angélica Benatti Alvim e Jorg Schröder, *Nó e Lugar: os dilemas espaciais no entorno das Estações de Transportes*, sobre os dilemas espaciais nas áreas de estações de transporte. O primeiro desses três textos discute recursos possíveis para ampliar a participação política em meio à crise de representação identificada, tendo em vista que, muitas vezes, a participação social no planejamento de cidades é direcionada para a obtenção de consensos para projetos que nem sempre correspondem às demandas sociais. Alguns textos do dossiê, como no caso de Perus e Can Batlló, por exemplo, mostram outras possibilidades de apropriação e participação ativa à margem dos canais formais de participação, aqui demonstrados insuficientes para que se cumpra a função social da cidade. Ademais, o que essa autora identifica como manipulação do tema da participação para a validação de projetos de interesse da coalizão estado-mercado que não alcançam reapropriação pública do patrimônio pode ser matizado no texto de Machado, Gallardo e Kniess, na medida em que demonstram como as questões ambientais passam a atravessar a agenda do planejamento urbano. Em seu artigo, que avalia a aplicação da Avaliação Ambiental estratégica em Planos Diretores (PDs) de cidades europeias (dada a ausência de casos nacionais para estudo), a internalização da variável ambiental indica políticas intersetoriais urbanas em que estão contempladas preservação, salvaguarda e valorização do patrimônio cultural, bem como seu potencial para integração de diversos grupos culturais à promoção turística de sua reabilitação. Embora os autores observem que contemplar a variável ambiental dos PDs não seja suficiente para demonstrar sua eficácia, da perspectiva que interessa ao nosso dossiê, abre-se, aqui, um caminho possível para reabilitar a cidade pós-industrial para funções sociais por meio de políticas ambientais, tomadas como transversais na busca pela qualidade de vida nas cidades.

Tendo em vista o tema da mobilidade urbana nesse contexto, podemos identificar os nós de transporte urbano também como catalisadores de renovação urbana, se capazes de superar o caráter funcionalista, articulando-se às dinâmicas territoriais, integrando-se e favorecendo a lógica do *lugar*, categoria privilegiada no texto de Baiardi, Alvim e Schröder. Os autores observam que as concepções adotadas para as estações estudadas em São Paulo prescindem das pessoas, privilegiando a lógica da eficiência e da competitividade, a mesma que orienta a concepção das *smart cities*, tema do texto de Wesley Morais da Silva, Mônica Luiza Sarabia e Suely Maria Ribeiro Leal, *Smart cities: formulações teóricas e aproximações empíricas no cenário nacional e internacional*. Esses autores observam a retórica apolítica presente nesse modelo de cidade concebido via "planejamento tecnocrático imperativo", pois que mobilizado mais pelos dados tecnológicos do que pelos problemas sociais, levando ao questionamento sobre para quem, como e por quem os dados gerados pelas tecnologias implantadas nas *smart cities* estão sendo produzidos. Fica aqui evidente o papel do mercado na criação desse modelo, já que atua simultaneamente no desenvolvimento de tecnologias para o espaço urbano, ou seja, o mercado fomenta, o conceito difunde-se (notadamente via *rankings* internacionais) e o Estado empreende para aumentar competitividade, tal qual já fora observado na lógica estabelecida pelo conceito das cidades globais. Nos exemplos analisados pelos autores, em São Paulo, Ceará e Quênia, os discursos em prol da integração, da solução de problemas urbanos e socioambientais, via *gestão urbana inteligente*, mostram-se frágeis e impulsionam ainda mais novos produtos imobiliários, renovando o desejo de que os movimentos "socioterritoriais" se contraponham ao imperialismo, preconizado no texto de André Felipe dos Santos Vasconcelos, *Produção de territórios de resistência urbana amazônica: análise de Belém, Pará*, sobre a produção de territórios de resistência urbana amazônica, que fecha este número do *Cadernos Metrópole*.

Que os artigos aqui reunidos estimulem agendas de pesquisa capazes de suscitar, mais do que o debate, a incidência política efetiva sobre a produção do espaço urbano. E cumpre frisar, ainda uma vez, que o Estado e as políticas públicas de preservação do patrimônio, articuladas à gestão e ao planejamento urbanos, têm papel altamente relevante nessa direção. Mais do que preservar ruínas, trata-se de contrapor-se à expansão sem limites do capital urbano, para que se garanta a eficácia da preservação de legados sociais e se evitem, no futuro, novas ruínas oriundas de ações excludentes e sem qualidades.

Mônica de Carvalho [I]
Clarissa Gagliardi [II]
Paulo César Garcez Marins [III]
Organizadores

[I] <https://orcid.org/0000-0003-2391-6735>

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Faculdade de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. São Paulo, SP/Brasil.
monicarvalho@pucsp.br

[II] <https://orcid.org/0000-0001-7951-0748>

Universidade de São Paulo, Escola de Comunicações e Artes, Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo, Programa de Pós-Graduação Interunidades em Museologia. São Paulo, SP/Brasil.
clarissamrg@usp.br

[III] <https://orcid.org/0000-0001-8776-5708>

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo; Museu Paulista, Programa de Pós-Graduação Interunidades em Museologia. São Paulo, SP/Brasil.
pcgm@usp.br

Notas

- (1) Essa discussão é produzida, sobretudo, entre os autores de tradição crítica. Para algumas referências, conferir estudos clássicos: Lefebvre (1999a e 1999b), Castells (1983), Harvey (2005). No Brasil, Kowarick (1979 e 2000); Rolnik (2015) e Ribeiro (2020). Convidamos à leitura dos textos produzidos pela Rede INCT do Observatório das Metrópoles que tem se notabilizado pela larga produção reflexiva sobre os impactos da mudança na economia mundial e a produção do espaço urbano. Cf. publicações em <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/>. Acesso em: 8 set 2024.
- (2) Perspectiva semelhante é discutida em Gagliardi (2023).
- (3) Reversão do ambiente construído: dos galpões fabris ao patrimônio cultural na cidade de São Paulo. Chamada Edital Universal CNPq/MCTI/FNDCT n. 18/2021, Processo 423670/2021-2, CNPq. Mapeamento em curso dos remanescentes industriais da RMSP pode ser consultado na plataforma digital concebida no âmbito deste projeto, disponível no link: <https://patrimoniofabrilrmsp.com.br/>.
- (4) Sobre a dinâmica de verticalização e as potencialidades de reapropriação do patrimônio industrial na Mooca, ver o artigo de Gagliardi, Carvalho e Caporrino (2023).

Referências

- ABDAL, A.; MACEDO, C. C.; ROSSINI, G.; GASPAR, R. (2019). Caminhos e descaminhos da macrometrópole paulista: dinâmica econômica, condicionantes externos e perspectivas. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 21, n. 44, pp. 145-168.
- ADORNO, T. W. (2008). *Introdução à sociologia*. São Paulo, Editora Unesp.
- ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (2000). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- CANO, W. (2012). A desindustrialização no Brasil. *Economia e Sociedade*. Campinas, v. 21, Número Especial, pp. 831-851.

- CARVALHO, M. de (2020). Regimes urbanos: perspectiva comparada entre operações urbanas consorciadas. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 22, n. 49, pp. 1009-1032.
- _____. (2000). Cidade global: anotações críticas de um conceito. *São Paulo em Perspectiva. Revisa da Fundação Seade*. São Paulo, v. 14, n. 4, pp. 70-82. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392000000400008>. Acesso em: 8 set 2024.
- CARVALHO, M. de; BÓGUS, L. M. M.; PASTERNAK, S.; GAGLIARDI, C. (2018). “Desindustrialização: consequências para o mercado de trabalho da Zona Leste”. In: OLIVEIRA, A. C. de; JUNQUEIRA, M. A.; WANDERLEY, M. B. (ed.). *Constelações urbanas: territorialidades, fluxos, manifestações estético-políticas*. São Paulo, Educ/Pipeq.
- CARVALHO, M. e GAGLIARDI, C. M. R. (org.) (2015). *Megaprojetos, megaeventos, megalópole: a produção de uma nova centralidade em São Paulo*. São Paulo, Olho D'Água.
- CARVALHO, M.; WAINER, J. (2019). *É verdade e dou fé*. Documentário. Museu da Pessoa e TVPUC.
- CASTELLS, M. (1983). *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- FERREIRA, J. M. W. (2007). *O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano*. Petrópolis, Vozes; São Paulo, Editora Unesp; Salvador, Anpur.
- FIX, M. (2007). *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo, Boitempo.
- GAGLIARDI, C. M. R. (2023). Narrativas turísticas de paisagens escravistas: práticas de memória na interpretação do patrimônio cultural do Vale do Paraíba, SP. *Anais do Museu Paulista*, SP: v. 31, pp. 1-26 e 19. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/1982-02672023v31e19>. Acesso em: 8 set 2024.
- GAGLIARDI, C. M. R.; CARVALHO, M. de (2020). Devir da fábrica: patrimônio industrial em disputa na zona leste de São Paulo. *Anais do Museu Paulista*, v. 28, pp. 1-31. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-02672020v28e17>. Acesso em: 3 set 2024.
- _____. (2022). “Função Social do Patrimônio Cultural: a reconversão do uso do solo em tempos de desindustrialização”. In: BÓGUS, L. M. M.; PASTERNAK, S.; NAKANO, A. K.; MAGALHÃES, L. F.; GASPARELLO, R. (org.). *Reforma urbana e direito à cidade: os desafios para o desenvolvimento nacional*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- _____. (org.) (2023). *Desindustrialização e refuncionalização do patrimônio industrial: debate sobre experiências locais e internacionais*. São Paulo, ECA USP. Disponível em: <https://patrimoniopbrilrmpsp.com.br/ipages/flipbook/1?preview=1>. Acesso em: 3 set 2024.
- GAGLIARDI, C. M. R.; CARVALHO, M. de; CAPORRINO, A. (2023). Políticas habitacional e cultural podem agir de forma integrada: galpões fabris desocupados funcionariam como espaços de uso misto em São Paulo. *Folha de S.Paulo*. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2023/09/politicas-habitacional-e-cultural-podem-agir-de-forma-integrada.shtml>. Acesso em: 8 set 2024.
- HALL, P. (2011). “A cidade do empreendimento: virando o planejamento de ponta-cabeça. Baltimore, Hong Kong, Londres (1975-1987)”. In: HALL, P. *Cidades do amanhã*. São Paulo, Perspectiva.
- HARVEY, D. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- KOWARICK, L. (1979). *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____. (2000). *Escritos urbanos*. São Paulo, Editora 34.

LEFEBVRE, H. (1999a). A revolução urbana. Belo Horizonte, UFMG.

_____. (1999b). *A cidade do capital*. Rio de Janeiro, DP&A.

_____. (2000). *La production de l'espace*. França, Anthropos.

MARINS, P. C. G. (2013). "Preservação do patrimônio rural no estado de São Paulo: entre ação governamental e práticas sociais". In: CORREIA, T. B.; BORTOLUCCI, M. A. P. C. S. (org.). *Espaços de produção: arquitetura, paisagens e patrimônio*. São Paulo, Annablume, pp. 161-182.

_____. (2016). Novos patrimônios, um novo Brasil? Um balanço das políticas patrimoniais federais após a década de 1980. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, v. 29, pp. 9-28. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-21862016000100002>. Acesso em: 8 set 2024.

_____. (2023). "O lugar do patrimônio industrial na política federal de preservação brasileira". In: GAGLIARDI, C. M. R.; CARVALHO, M. de (org.). *Desindustrialização e refuncionalização do patrimônio industrial: debate sobre experiências locais e internacionais*. São Paulo, ECA USP. Disponível em: <https://patrimoniofabrilrm.com.br/ipages/flipbook/1?preview=1>. Acesso em: 3 set 2024.

MOLOTCH, H. (1976). The city as a growth machine: toward a political economy of place. *American Journal of Sociology*, v. 82, n. 2, pp. 309-332.

OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. (2010). Desindustrialização: conceituação, causas, efeito e o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 2 (118), pp. 219-232.

PASTERNAK, S.; GASPAR, R.; MAGALHÃES, L. F. A.; ROSSINI, G. A. A.; ABDAL, A. (2023). "Restrições, tendências e perspectivas da indústria de transformação na RMSP: o caso do ABCD paulista". In: BÓGUS, L. M. M.; PASTERNAK, S.; NAKANO, A. K.; MAGALHÃES, L. F. A.; GASPAR, R. (org.). *Reforma urbana e direito à cidade: São Paulo*. Rio de Janeiro, Letra Capital.

RIBEIRO, L. C. Q. (2020). *As metrópoles e o capitalismo financeirizado*. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrópoles.

RIBEIRO, M. G. (2024). Desindustrialização nas metrópoles brasileiras. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. [S. l.], v. 26, n. 1, pp. 1-25.

ROLNIK, R. (2015). *A guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo.

SASSEN, S. (1998). *As cidades na economia mundial*. São Paulo, Studio Nobel.

STONE, C. (1993). Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach. *Journal of Urban Affairs*, v. 15, n. 1, pp. 1-28.

WEISSHEIMER, M. R. (2023). *O patrimônio urbano no Brasil: entre transformações e preservação*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-08122023-121403/pt-br.php>. Acesso em: 8 set 2024.

The process of industrial decline in the São Paulo metropolis: restrictions, trends, and perspectives

O processo de esvaziamento industrial da metrópole paulista: restrições, tendências e perspectivas

Alexandre Abdal [I]
Felipe Madio [II]

Abstract

The main objective of this article is to present and discuss the set of pressures that, over the past fifty years, have led to an industrial decline in the São Paulo Metropolitan Region. The article formulates and proposes a working hypothesis called 'triple pressure'. Each of such pressures integrates a different causal set associated with a different scale. The three pressures are deindustrialization on the national scale, the formation of the São Paulo Megalopolis on the regional scale, and the real estate market's insistence on repurposing industrial areas on the local scale. Our results suggest that the industrial decline, which is a long-term process in the city of São Paulo, might be spreading to São Paulo's metropolitan surroundings.

Keywords: manufacture; São Paulo Metropolitan Region; deindustrialization; production decentralization; São Paulo Megalopolis.

Resumo

Este artigo tem por objetivo apresentar e discutir o conjunto de pressões que, nos últimos 50 anos, vem produzindo um resultado de esvaziamento industrial na Região Metropolitana de São Paulo. Para tanto, formula e propõe a hipótese de trabalho da tripla pressão. Cada uma delas integra um conjunto causal diferente, associado a uma escala também diferente. As três pressões são: 1) desindustrialização em escala nacional; 2) formação da Macrometrópole Paulista em escala regional; 3) assédio do mercado imobiliário para a reconversão de uso em áreas industriais em escala local. Nossos resultados apontam para o diagnóstico de que o esvaziamento industrial que é de longo prazo no município de São Paulo pode estar se espalhando para o seu entorno metropolitano.

Palavras-chave: indústria de transformação; Região Metropolitana de São Paulo; desindustrialização; desconcentração produtiva; Macrometrópole Paulista.



*TIRÉSIAS [to Oedipus]: Terrible is the knowledge that befalls the ineffective knower.
[...] The sounds you utter are untimely; I do not wish to suffer the same fate.
(Oedipus Rex, by Sophocles)*

Introduction¹

The objective of this article is to present and discuss the set of pressures that, over the past 50 years, have contributed to the industrial decline in the São Paulo Metropolitan Region (RMSP). This decline has been more longstanding and pronounced in the municipality of São Paulo (MSP) but may be approaching and intensifying unevenly across the surrounding metropolitan municipalities. An example of this is the recent exodus of automakers from the ABC region of São Paulo, with Ford and Toyota being notable cases. This decline in manufacturing poses significant challenges for the affected municipalities and their populations, as their economic dynamics, development, labor markets, and income levels have been fundamentally tied to the manufacturing industry throughout the 20th century.

At the same time, this outcome-process of industrial decline in the RMSP is generating an increasing stock of unused and vacated industrial buildings, which are available for repurposing. These repurposing processes may or may not involve the preservation and adaptation of such spaces for public purposes. Discussing the possibilities and limitations of industrial development in the RMSP, as well as exploring potential future scenarios and trends, also means addressing how to manage and preserve the memory and material industrial

heritage inherited from the past – around which hundreds of thousands of workers built and organized their lives. It is in this context that this article aligns with the current dossier of *Cadernos Metrópole* n. 62.

The article is structured into five sections, including this introduction. The next section presents our working hypothesis, referred to as the “triple pressure”, and explains why only two of the three pressures will be elaborated upon in the subsequent sections. Section three details the first pressure, which is associated with national-scale deindustrialization. Section four addresses the second pressure, linked to the formation of the São Paulo Macrometropolis (MMP) on a regional scale. Finally, the concluding section discusses possible future scenarios for the RMSP, considering the potential for halting and reversing the process of industrial decline, while also outlining the research agenda prompted by the article.

Working hypothesis: the triple pressure

The outcome-process of industrial decline in the RMSP is conditioned by a triple pressure, with each of the three pressures associated with a different scale and a distinct causal set. The first pressure is vertical (top-down), operating on a national scale, as it consists

of the deindustrialization of the country, stemming from the new pattern of Brazil's integration into the global economy beginning in the 1980s and 1990s. The second pressure is horizontal and situated on a regional scale, as it involves the formation of the MMP and arises from the characteristics of the industrial deconcentration process that began in the 1970s. The third pressure is also vertical, like the first, but operates from the bottom up and is situated on a local scale, as it pertains to the repurposing of traditionally industrial areas for new non-industrial uses. This pressure arises from the real estate expansion process in the city of São Paulo and in some of its surrounding municipalities. Figure 1 summarizes the hypothesis of the triple pressure.

In the next two sections, we will detail pressures 1 and 2, while not delving deeply into pressure 3. The primary reason for this decision is not analytical but rather personal, as our academic and research trajectories are closely

tied to studies of development at the regional, national, and supranational scales, which correspond to pressures 1 and 2. Nevertheless, we acknowledge the importance of pressure 3 and indicate that it, in itself, constitutes an interesting and significant research agenda, which we would like to pursue in the near future and encourage other researchers to explore.

Discussions regarding the relationships between industrial dynamics and location at the local scale, urban planning and policies, and real estate dynamics and expansion are still limited in Brazil. Social scientists (including economists) in general, and urban planners in particular, as diagnosed by Abreu (2017), tend to focus more on the “production of the city” than on the “production within the city” (emphasis added). Nevertheless, some studies have suggested (1) the low effectiveness of fostering and attracting economic activity through urban planning instruments within the framework of urban planning (Abdal; Wissenbach, 2022; Menegon,

Figure 1 – The hypothesis of triple pressure on the manufacturing industry of the RMSP

	Scale	Expression	Conditioning factors	Temporality
Pressure 1: vertical (top-down)	National	Desindustrialization	Subordinate international integration	1980-1990
Pressure 2: horizontal	Regional	São Paulo Macrometropolis	Deconcentration of industrial production	1970
Pressure 3: vertical (bottom-up)	Local	Repurposing of industrial use to non-industrial use	Real state expansion	1990-2000

Source: authors' elaboration.

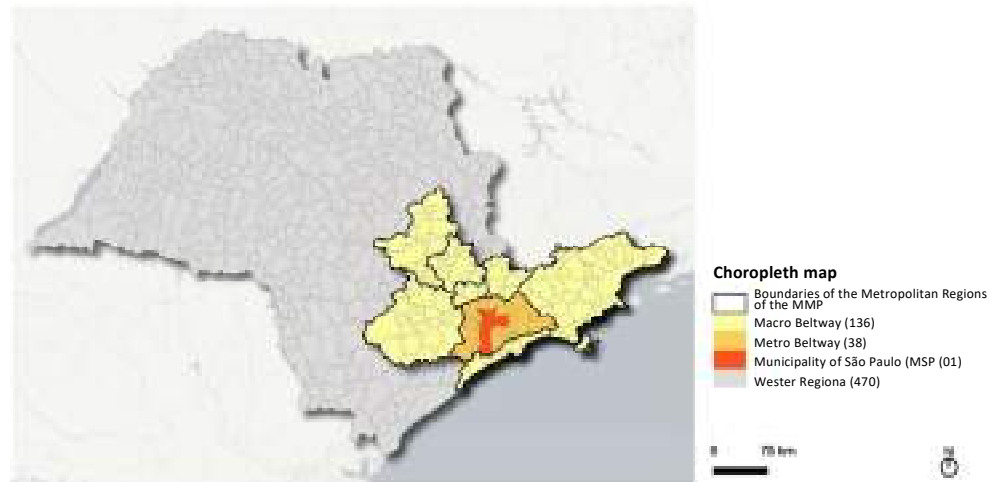
2008), although zoning specifically can protect industrial areas and, in this sense, help retain existing industries (Abreu, 2017); and/or (2) the historical pressure that the process of real estate expansion, particularly in the city of São Paulo, has exerted on traditionally industrial areas for conversion to more profitable uses, such as high-end housing and more sophisticated service activities (Bessa et al., 2012; Caldeira, 2000; Frúgoli Jr., 2000; Santoro; Rolnik, 2017; Wissenbach, 2012).

Regarding the detailed examination of pressures 1 and 2 that follows, we will utilize a set of data from various sources, particularly the National Accounts and the Municipal Gross Domestic Product (GDP-M) from the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), the Industrial Transformation Value (VTI) of the São Paulo industry calculated by the Foundation for the State System of Data Analysis (Seade), and the Annual Social Information Report (RAIS) from the Ministry of Labor and Employment (MTE). Sectorally, whenever possible, we will work with the strict category of manufacturing industry and, when that is not feasible, with the broader category of industry, which includes, in addition to the manufacturing sector, the extractive industry and construction. Subsequently, we will disaggregate the manufacturing industry category by two digits according to the National Classification of Economic Activities (CNAE 2.0) and by a classification of technology and knowledge intensity, following the methodology developed by Abdal, Torres-Freire, and Callil (2016).

In territorial terms, we will work with the category of the São Paulo Macrometropolis (MMP), theoretically formulated by Abdal (2009) and operationally defined by Emplasa (2014). Thus, an initial division of the State of São Paulo (ESP) is established: MMP versus the western São Paulo region. Within the MMP, we choose to disaggregate three analytically relevant territories based on the existing state political-administrative divisions. These are: (1) the São Paulo Municipality (MSP); (2) the Metropolitan Beltway (Anel Metro), composed of the municipalities of the RMSP, excluding the MSP; and (3) the Macrometropolitan Beltway (Anel Macro), composed of the municipalities of the MMP, excluding the municipalities of the RMSP. Figure 2 summarizes these territorial definitions.

The subdivision of the MMP into MSP, Macrometropolitan Beltway, and Metropolitan Beltway, while analytically grounded, operates at a regional scale and, in this sense, is relatively undifferentiated. Although it is sufficient for the purposes of this analysis and appropriate for the size of the article, it may obscure territorial heterogeneities and specific local dynamics. Consequently, from our analysis, it is not possible to draw conclusions about specific territories such as the São Paulo ABC region or individual municipalities. Therefore, we view the analysis presented here more as an opening and an invitation for subsequent, more specific research with greater territorial disaggregation, rather than as an attempt to conclude and close the debate. It is more a starting point than an endpoint.

Figure 2 – The MMP and its subdivisions



Notes:

- 1) MSP = Municipality of São Paulo (capital) (1 municipality)
- 2) Metropolitan Beltway = RMSP as formally defined, excluding the MSP (38 municipalities)
- 3) Macrometropolitan Beltway = MMP excluding the formally defined RMSP (136 municipalities)
- 4) MMP (total): 175 municipalities (27% and 3% of the municipalities in São Paulo and Brazil, respectively)
- 5) ESP = 645 municipalities; Brazil = 5,570 municipalities

Source: authors' elaboration based on Emplasa (2014).

Vertical pressure: deindustrialization at the national scale

Throughout the 20th century, Brazil was able to construct a relatively complete, integral, and integrated industrial matrix, with productive capacity in the sectors typical of the Second Industrial Revolution and some capacity for incorporating technical progress. This construction began in 1930, with the onset of the Vargas Era (Nogueira, 1998), and was completed in the second half

of the 1970s as part of the Second National Development Plan (II PND) (Castro, 1985). This journey was not without contradictions, notably the failure to address poverty and the increase in inequalities, the absence of a representative democratic system, a limited consumer market, the inability to keep pace with the global technological frontier amidst the informational revolution, and the failure to overcome underdevelopment and dependency relations (Abdal, 2015; Evans, 1982; Furtado, 2000; Lipietz, 1987; Oliveira, 2003; Rangel, 2012). Nevertheless, Brazil achieved what few countries in the periphery have managed to

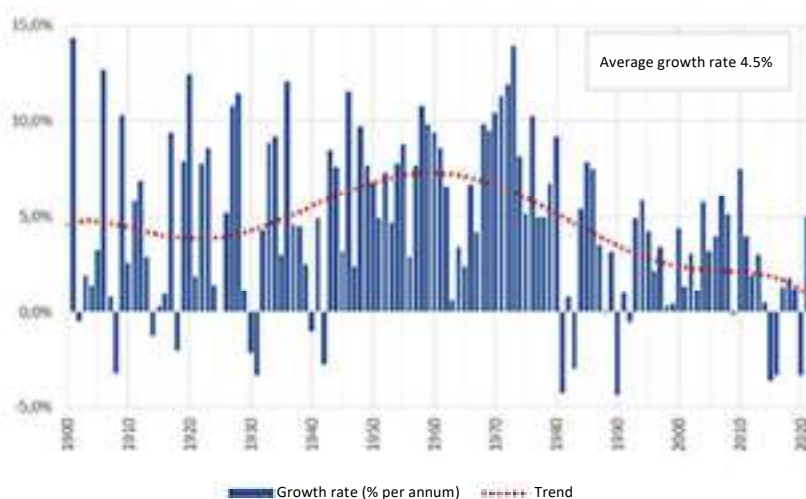
do: a structural transformation of the economy and society, expressed in an average growth rate of around 5% per year throughout the 20th century, particularly during the period from 1940 to 1980, which experienced growth trends above this average (). In 1985, for example, the manufacturing industry alone accounted for 36% of the national GDP (Figure 4, forthcoming).

This true Brazilian industrial revolution occurred within the context of national developmentalism, characterized by: (1) converging macroeconomic and industrial policies expressed through strong state intervention, including the state acting as a direct producer and sharing risks with the private sector via investment banks; (2) a closed

and protected economy, embodied in the import substitution model with an emphasis on the domestic market; and (3) a regional policy aimed at reducing regional disparities only from the 1960s onward (Abdal, 2015). We highlight the analytical categories of peripheral Fordism (Lipietz, 1987), the tripartite alliance (Evans, 1982) and late industrialization (Amsden, 2009) as appropriate and complementary ways to conceptualize this trajectory.

However, the exhaustion of the national developmentalist cycle, expressed in the crisis of the developmental state during the 1980s (Bresser-Pereira, 2014; Sallum Jr., 1996), marked the end of that trajectory of structural change in the Brazilian economy,

Figure 3 – Growth rate of Brazilian GDP and secular trend (1900-2022)



Source: authors' elaboration based on IBGE/National Accounts System (SCN) Annual and Ipeadata.

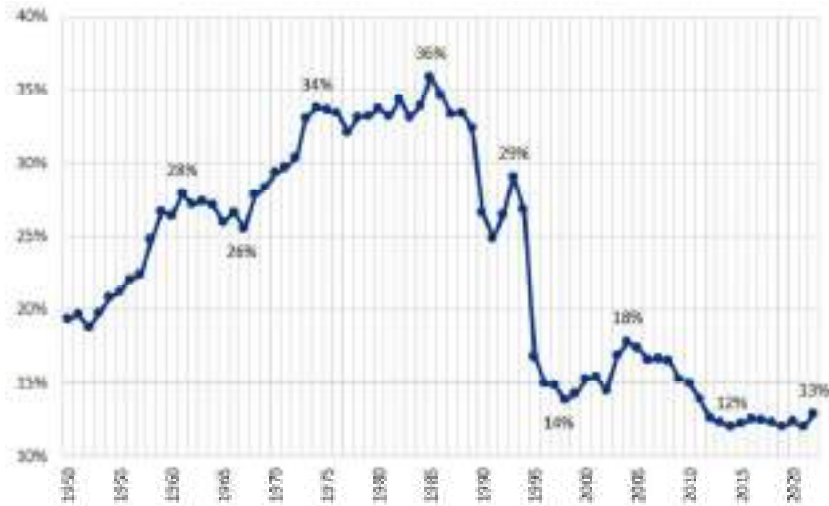
resulting in a near-stagnation that has lasted for 50 years (Bresser-Pereira, 2022) and bringing the trend growth rate of GDP down to a level well below the secular average of 4.5% per year (Figure 3). Although the political dimension of the crisis of the developmental state was addressed through the process of redemocratization, the economic and state financing crises would only be “resolved” in the transition to the 1990s, coinciding with the dismantling of national developmentalist institutions and the establishment of a new and subordinate integration of the national economy into the international market, wherein the manufacturing industry gave way to commodities in the export agenda (Carvalho, 2020; Sallum Jr., 1996; Sallum Jr., 1999).

This “resolution”, however, came at a high price, with the national industry bearing the brunt of the costs – a set of liberalizing economic reforms characterized by a program of trade openness, financial liberalization, and privatizations, complemented by a monetary stabilization plan that, despite being heterodox, implied exchange rate parity and high interest rates. Together, the liberalizing economic reforms and the stabilization plan triggered a defensive productive restructuring (Coutinho e Ferraz, 1994; Kupfer, 2003) and deindustrialization (Drach, 2016). Specifically concerning the exchange rate, it is noteworthy that it remained overvalued for almost the entire subsequent period, except for the years 1999-2005, undermining the competitiveness of the Brazilian manufacturing industry.

Even after 2003, with the return of more vertical industrial policies, the situation did not improve. On one hand, the macroeconomic tripod established in 1999, characterized by high interest rates, a floating exchange rate, and primary surpluses, created a situation of divergence between macroeconomic and industrial policies (Abdal, 2019; Carvalho, 2020). On the other hand, the consolidation of China as a center of global production solidified Brazil’s new position as an exporter of commodities and an importer of manufactured goods (Barbosa, 2011; Borghi, 2020). Ultimately, the country was engulfed in what is referred to as the liberalization trap (Bresser-Pereira, 2020) and was unable to escape from it.

Figure 4 illustrates the evolution of the participation of the manufacturing industry in the national GDP. It is evident that this participation increased until 1985, followed by a contraction from that point onward, providing a numerical expression of deindustrialization. Three periods of significant contraction stand out: (1) 1985-1991, marked by accelerating inflation and the election of former president Fernando Collor; (2) 1993-1998, coinciding with the Real Plan and its regime of high interest rates and an overvalued, fixed exchange rate; and (3) from 2004 onward, characterized by a tendency toward chronic appreciation of the exchange rate and the maintenance of an adverse macroeconomic policy regime, even during the Lula and Dilma administrations, which committed to pro-industry policies.

Figure 4 – Participation of the Manufacturing Industry in Brazilian GDP (1950-2022)

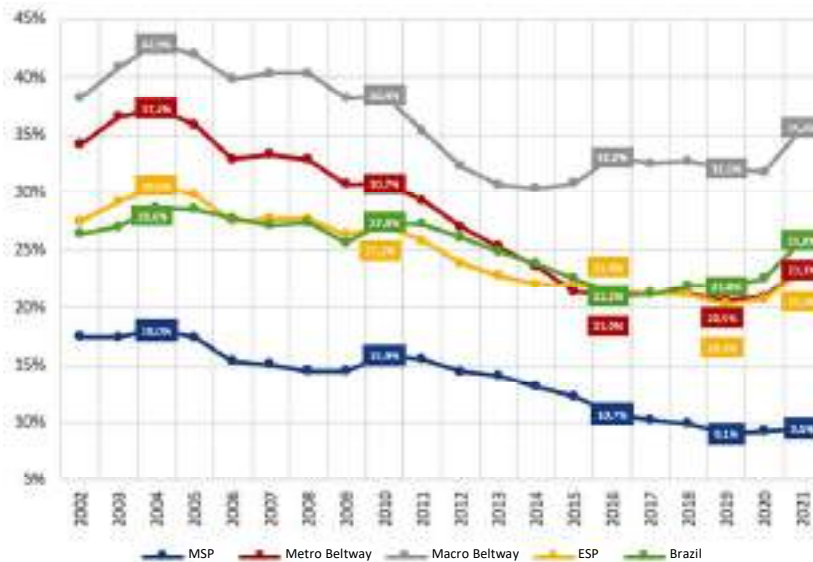


Source: authors' elaboration based on the Annual IBGE/SCN; Ipeadata.

Now, while productive restructuring and deindustrialization are phenomena that unfold on a national scale, anchored even in international dynamics, the effects that concern us here are felt on a regional scale. This is because the main regions affected by the loss of industrial competitiveness were precisely the most industrialized regions, with a particular emphasis on the São Paulo Metropolitan Region (RMSP) (Abdal, 2009; Abdal et al., 2019; Comin e Amitrano, 2003). Figure 5, which presents data on Municipal GDP (expanded definition of the industry category: manufacturing industry, extractive

industry, and construction), fundamentally shows a decline in the participation of the manufacturing industry throughout the entire period, although this decline is more pronounced in the São Paulo Municipality (MSP) and the Metropolitan Beltway compared to Brazil, the State of São Paulo (ESP), and the Macro Beltway. While MSP and the Metropolitan Beltway lose 9 and 14 percentage points, respectively, Brazil, ESP, and the Macro Beltway lose at most 7 percentage points. In the case of MSP, the loss of 9 percentage points indicates that the weight of the industry has been cut in half!

Figure 5 – Participation of Gross Value Added (GVA) by Industry in the MSP, Metropolitan Beltway, Macro Beltway, ESP and Brazil (2002-2021)



Source: authors' elaboration based on IBGE/PIB-M.

In Figure 6, utilizing data on the Industrial Transformation Value Added (VTI) calculated by the Seade Foundation for the State of São Paulo (ESP), we observe the same trend: a contraction of the VTI from the São Paulo and metropolitan industries against an increase in the participation of the VTI from the Macro Beltway and the Western São Paulo region. We highlight (i) the Macro Beltway, which, in 2021, reached the significant mark of 50% of the total VTI of the ESP; and (ii) the Western São Paulo region, which, between 2003 and 2021, matched the Metropolitan Beltway at approximately 21%, tending to surpass it in the coming years.

We therefore arrive at the following conclusion: while the national manufacturing industry as a whole has been suffering and losing competitiveness since the mid-1980s, regionally, this decline is more pronounced in the MSP and the Metropolitan Beltway,

corroborating the perception of industrial hollowing. Furthermore, we emphasize that the industrial hollowing in the MSP is more intense and of longer duration than in the RMSP, thus justifying the differentiation between the MSP and the Metropolitan Beltway.

Now, the category of the Metropolitan Beltway is still a regional category that is relatively aggregated. We highlight that a more sensitive analysis can be conducted by differentiating the Metropolitan Beltway at the local level, subdividing it into smaller territories, and paying greater attention to sectoral aspects. For instance, what is the specific impact of the current movement of the automotive sector (automakers and auto parts) leaving the ABC region of São Paulo, as represented so far by the transfer of activities from Toyota and Bridgestone, as well as the closure of Ford?

Figure 6 – Participation of the MSP, Metropolitan Beltway, Macro Beltway and the Western São Paulo region in the total VTI of the ESP (2003 and 2021)

	MSP	Metro Beltway	Macro Beltway	Western Region	ESP
2003	13.7%	24.7%	45.0%	16.7%	100%
2021	6.5%	21.9%	50.2%	21.3%	100%
Variação (p.p.)	-7.1	-2.8	5.2	4.7	–
Average (annual growth %)	-4.0%	-0.6%	0.6%	1.4%	–

Source: authors' elaboration based on IBGE; Seade Foundation.

National-level deindustrialization helps explain the difficulties faced by the manufacturing industry, but it does not account for all the challenges this industry faces in the RMSP. In addition to this, there are at least two other causal factors, referred to as pressures 2 and 3. While pressure 3 was discussed in the previous section, pressure 2 will be detailed in the following section. This will help explain, for example, the differential performances among the MSP, the Metropolitan Beltway, and the Macro Beltway.

Horizontal pressure: macrometropolization at the regional scale

From a regional perspective, Brazil's development trajectory has been hyper-concentrated in production and, above all, in the manufacturing industry within the RMSP (Cano, 1998). Initially, this involved a lighter industry in the MSP, and later transitioned to

the so-called phase of heavy industrialization when the country internalized the sectors producing capital goods and durable consumer goods in the Metro Beltway (Meyer, Grostein e Biderman, 2004; Pasternak et al., 2023). In this sense, it can be asserted that the region currently comprising the RMSP was the epicenter of the Brazilian industrialization process, encompassing its contradictions, limitations, and successes. (Comin, 2003).

This increasing concentration of industrial production in the RMSP until 1970 is well documented in Brazilian literature, notably by Azzoni (1986), Diniz (1993), Pacheco (1998), Cano (1998), Tinoco (2003), Comin and Amitrano (2003) and Abdal (2009). In general terms, there is consensus² regarding the process of productive concentration in the RMSP until 1970, as well as regarding the beginning of a deconcentration process from that decade onwards, either due to the emergence of agglomeration diseconomies in the RMSP or through a robust intervention by the Brazilian state at various levels of government³ from the 1960s onward.

The fact is that the first two decades of the deconcentration movement still took place within the framework of national developmentalism, where the primary political-economic objective was regional integration in the context of unifying the national market (Abdal et al., 2019; Pacheco, 1998; Tinoco, 2003). This movement minimally benefited the entire national territory, providing a trajectory of regional development anchored in São Paulo (Cano, 1998). In other words, despite the relative loss of industrial dynamism in the RMSP, it continued to anchor national industrial development and serve as the nucleus for the main national productive chains.

The territorial effect of the semi-stagnation that began in the 1980s, and especially the liberalizing economic reforms of the 1980s and 1990s, was territorial fragmentation (Araújo, 2000; Pacheco, 1998). This meant that, from a territorial perspective, such economic reforms and the change in Brazil's international economic insertion they engendered introduced a second horizon, simultaneously superimposed upon and contradictory to the previous objective of national integration, namely, the horizon of international integration (Abdal, 2015; Tinoco, 2003). From this point forward, regional disintegration became possible through a direct connection to international markets, the outcome of which, in a context of economic semi-stagnation and the onset of deindustrialization, was the maintenance of dynamism only in territories and sectors that, for various reasons, held competitiveness in light of international markets. Notable examples here include sectors and territories linked to export agriculture, the mineral extraction industry,

and certain industrial segments characterized, in general, by being more intensive in natural resources or labor (Abdal, 2015).

The RMSP, therefore, continued to lose its share of national industry during the period of territorial fragmentation, while simultaneously beginning to lose its characteristic role as an anchor and nucleus of national production. Although it contained the most diverse and complex industry in the national territory, this production was primarily oriented towards the domestic market and had less potential for direct connection to international markets. At the same time, parallel to the deconcentration movement that began in the 1970s, the metropolitan manufacturing industry started to experience territorial sprawl, resulting in the formation of the MMP (Abdal, 2009; Abdal et al., 2019; Azzoni, 1986; Emplasa, 2019; Matteo e Tapia, 2002; Tavares, 2018a). The MMP, understood as a broad, relatively integrated productive territory characterized by a specific spatial division of labor and formed through the productive deconcentration process of the RMSP, can be summarized in the theses of concentrated deconcentration (Azzoni, 1986) and the hierarchy of deconcentration (Abdal, 2009; Abdal et al., 2019; Abdal, Torres-Freire e Callil, 2014).

While the first thesis diagnoses a reconcentration of a significant portion of the industrial deconcentration of the RMSP in its macrometropolitan surroundings, the second thesis posits that there is a privileging of activities that are more intensive in technology, innovation, and/or capital in the metropolitan and macrometropolitan environments, as opposed to an industrial hollowing out in the city of São Paulo, which has tended to become

a hub for specialized productive services. Concentrated deconcentration occurs because, in light of the increase in negative externalities in the capital and the Metro Beltway,⁴ the location (or relocation) in the Macro Beltway allows, simultaneously, for the escape from these negative externalities of the central city while maintaining access to the positive externalities of the metropolis, particularly regarding the expansion of the consumer market and income concentration, as well as access to infrastructure, logistics networks, supplier networks, specialized services, and knowledge infrastructure (CT&I institutions, laboratories, universities, etc.).

This concentrated deconcentration, however, is hierarchical, as the decision to maintain a location in the RMSP or to relocate to the Macro Beltway at the expense of other regions in the national territory was influenced by the degree of intensity of technology, innovation, and/or capital density of the sector, activity, and company. The less dependent a sector is on technology, innovation, and capital, the greater the propensity for relocation, including from the MMP; conversely, the more dependent a sector is on technology, innovation, and capital, the greater the propensity to maintain a location in the RMSP or to relocate to the Macro Beltway.

The net result of this process of forming the MMP (deconcentrated and hierarchical deconcentration) was: (1) a long-term industrial hollowing out in the MSP *vis-à-vis* specialization in specialized productive services; (2) a relative maintenance of industrial specialization in the Metro Beltway, particularly in high-technology industries; and (3) a significant movement of industrial expansion and specialization in the Macro Beltway across all industrial segments, with greater importance in the segments of higher technology intensity.

Figure 7 provides evidence and a numerical expression for the net result of this process, amounting to approximately 50 of concentrated and hierarchical deconcentration. Constructed with formal employment information from Rais, it presents the Location Quotients (LQs)⁵ for each activity segment according to technology and knowledge intensity⁶ for the territories of interest in the ESP. LQs above 1.0 indicate overconcentration of employment in the sector in question when compared to the reference economy (ESP, in our case), while LQs below 1.0 indicate underrepresentation. In this sense, LQs greater than 1.0 can be interpreted as indicators of productive specialization processes, whereas LQs less than 1.0 can be seen as indicators of productive despecialization processes.

Figure 7 – Degree of productive specialization, measured by the LQs of the formal employed population across activity segments according to technology and knowledge intensity for the ESP (MSP, Metro Beltway, Macro Beltway, MMP, and Western Region), 2006-2021

	Industry				Services				
	High	Medium-High	Medium-Low	Low	KIS-T	KIS-P	KIS-F	KIS-S	KIS-MC
	MSP				MSP				
2006	0.65	0.55	0.46	0.58	1.41	1.47	1.51	1.11	1.30
2021	0.49	0.32	0.31	0.40	1.47	1.39	1.74	1.17	1.56
	Metro Beltway				Metro Beltway				
2006	1.66	1.82	1.34	0.82	1.34	1.10	0.85	0.66	1.17
2021	1.63	1.56	1.32	0.76	0.99	1.12	0.71	0.72	0.89
	Macro Beltway				Macro Beltway				
2006	1.54	1.37	1.22	1.13	0.73	0.62	0.59	0.97	0.76
2021	1.55	1.62	1.44	1.16	0.78	0.64	0.48	0.90	0.62
	MMP				MMP				
2006	1.14	1.08	0.88	0.80	1.19	1.13	1.09	0.97	1.11
2021	1.08	1.00	0.89	0.72	1.15	1.09	1.12	0.98	1.12
	Western Region				Western Region				
2006	0.48	0.71	1.44	1.77	0.29	0.50	0.67	1.12	0.59
2021	0.71	1.00	1.42	2.04	0.45	0.65	0.55	1.06	0.56

Source: authors' elaboration based on Rais/MTE.

In examining Figure 7, we highlight three sets of evidence (see the highlights in red). First, there is a significant de-specialization in the MSP across all four industrial segments, which is compensated by a notable specialization in the five segments representing specialized productive services. Furthermore, between 2006 and 2021, both de-specialization in industry and specialization in such services increased. Second, the Metro Beltway maintains significant specialization in medium-low, medium-high, and high technological intensity industries, although there is a gradual decline in this specialization over the analyzed period, particularly pronounced in the medium-high intensity industry. The Macro Beltway continues

to maintain and expand its specialization in all four industrial segments, with this specialization being strongest in the sectors of highest intensity. Finally, the Western Region also observes growth in its industry, predominantly concentrated in the lower technological intensity industry (both low and medium-low).

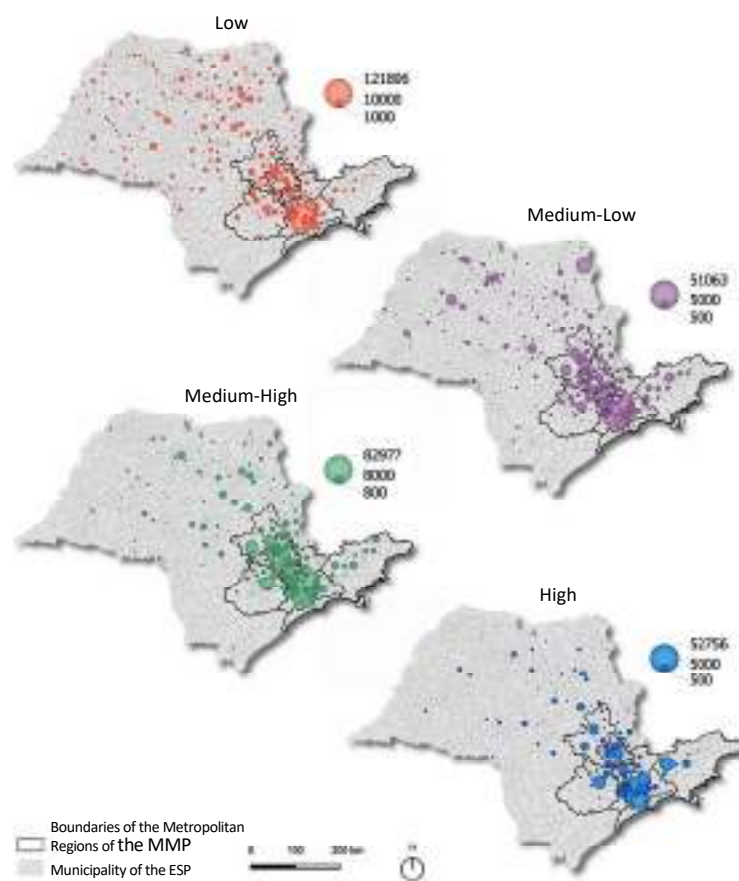
The two sets of maps (Figures 8 and 9) spatially represent the same information as Figure 7: while the first map depicts the distribution of formal employment in industry according to technological intensity for the ESP, the second map illustrates the distribution of the Location Quotients (QLs) for that industry. We consider these two sets of cartographies particularly valuable for visualizing the

phenomenon of concentrated and hierarchical deconcentration within a spatial and synchronic framework.

The differences in spatial patterns are evident, notably the more concentrated and less dispersed nature of the high-tech segments compared to the less concentrated and more dispersed nature of the low-tech

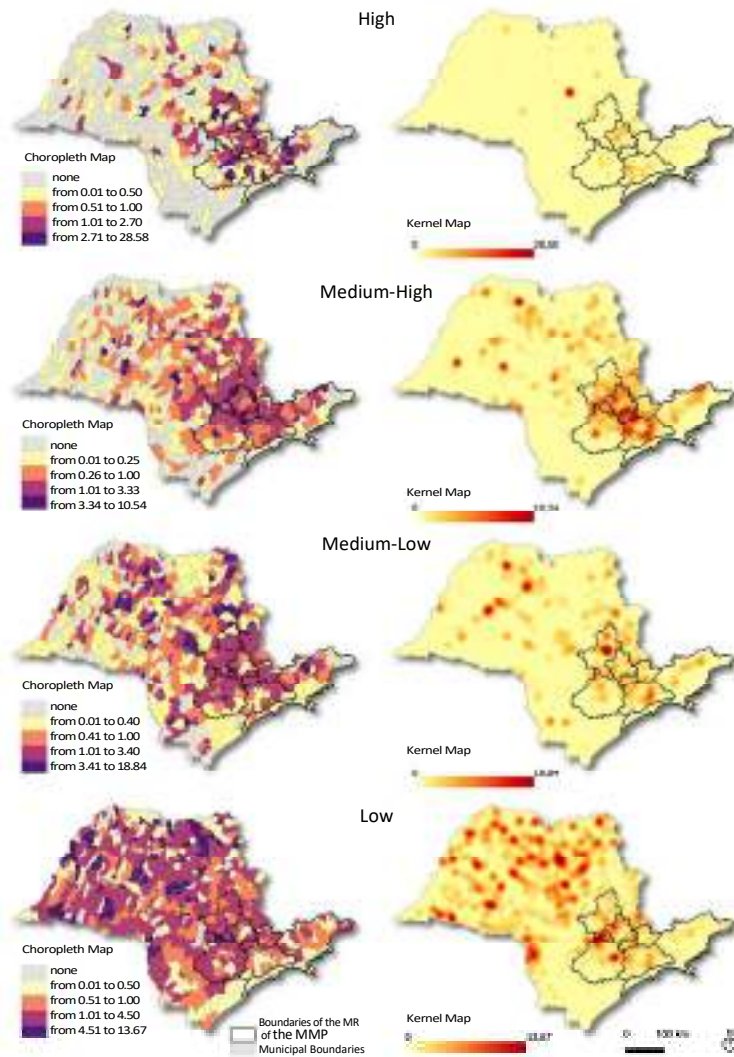
segments. Such differences are also reflected in the capacity of the MMP to concentrate the majority of employment and specializations in industries of higher technological intensity — for example, compare the spatial distributions of the QLs of low-tech industries with those of medium-high and, especially, high-tech industries (Figure 9).

Figure 8 – Distribution of Formal Employment in the São Paulo Industry according to Technological Intensity, 2021



Source: authors' elaboration based on Rais/MTE.

Figure 9 – Distribution of the LQs of Formal Employment in the São Paulo Industry according to Technological Intensity, 2021



Source: authors' elaboration based on Rais/MTE.

Final considerations: research agenda and future trends

In this article, we proposed and discussed the hypothesis of triple pressure on the manufacturing industry of the RMSP. This framework organizes the pressure factors affecting the metropolitan industry, namely: (1) semi-stagnation of the economy and deindustrialization at the national level; (2) the spread of the metropolitan industry and the formation of the MMP at the regional level; and (3) real estate pressures on traditionally industrial areas at the local level. Furthermore, it elucidates the long-term outcome of industrial hollowing in the MSP, as well as indicating a potential extension of this hollowing effect to the Metro Beltway.

Our diagnosis of the potential spread of industrial hollowing to the Metro Beltway should be understood on a regional scale, in the sense that we are considering the set of municipalities that comprise the metropolitan surrounding areas of the MSP, rather than local territorial or municipal trajectories. Strictly speaking, and considering the data we presented throughout the article, the Metro Beltway has demonstrated remarkable resilience over the past 20 years, although a decline in its level of productive specialization in the highest technology industries (high, medium-high, and medium-low) can be observed. Beyond our data, from a more qualitative perspective, in the last five years, the closure of significant companies in the automotive sector has been announced, particularly the factories of Ford and Toyota, the full impact of which has yet to be realized.

Should this spread to the Metro Beltway be confirmed, we emphasize that it would represent a significant economic, productive, and labor market challenge for a region whose development has been closely linked to industrial dynamics over the past 70 years. In comparison, the Metro Beltway's position is relatively worse, as the MSP has been able to compensate for the loss of industrial dynamism with the development of a robust sector of specialized productive services. We did not identify a similar movement for the Metro Beltway. Considering the internal territorial heterogeneity within the Metro Beltway, we note that this presents an important and interesting research agenda, which involves investigating the impacts of these three pressures at the local level.

Considering the future of the RMSP in light of the persistence of the three pressures, our results indicate a lack of optimism regarding the prospects for reindustrialization, defined as a reversal of the long-standing trend of industrial decline. From an international perspective, the current context of the global economy remains unfavorable, characterized by the consolidation of the Asian-Chinese axis as a manufacturing hub and the continuation of conflicts and mistrust in the global market. Nevertheless, the resumption of pro-industry policies by the USA may have some emulative effect on developing countries.

From a national perspective, despite the announcement of a new industrial policy called New Industry Brazil (NIB), which acknowledges deindustrialization as a problem, nothing to date ensures that it will not once again be undermined by a restrictive macroeconomic policy. Even in the event of a nationalistic shift

in macroeconomic policy, it is more likely to benefit other industrial hubs rather than the RMSP, particularly the Macro Beltway and other medium-sized Brazilian cities. Thus, assuming a new sustained cycle of industrial investments occurs in a situation of convergence and complementarity between industrial and macroeconomic policies, it is highly probable that the RMSP would only be favored in the case of an active regional policy in its favor. However, given the trajectory of regional Brazil, characterized by extremely high regional disparities, a pro-São Paulo policy represents an anti-regional policy and is a significant misstep.

Local governments would then remain. Although there is a significant discussion on local development,⁷ they have limited capacity to attract new industries, as they possess little leeway for tax exemptions that impact the manufacturing industry. Additionally, the use of urban planning instruments tends to be

ineffective – zoning, for example, has an effect on the retention of industrial firms but not on their attraction.

Now, little is nothing. In addition to the already traditional practice of donating land, municipalities can implement face-to-face strategies to attract industrial investments. They can also invest in factors that generate positive externalities for industry, such as basic and transportation infrastructure, workforce training and qualification institutions, and institutions related to knowledge infrastructure, highlighting applied research on one hand and the interconnection between universities and businesses on the other. The municipalities of the Metropolitan Beltway can also strengthen joint action within the existing consortia while seeking the collaboration of the MSP (traditionally resistant to metropolitan cooperation), integrating inter-consortium actions and engaging with the state government.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-3577-1238>

Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo SP/Brasil.
alexandre.abdal@fgv.br

[II] <https://orcid.org/0009-0000-2167-7684>

Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo SP/Brasil.
felipemadio@gmail.com

Notes

- (1) An initial version of this article was presented at the panel “Deindustrialization and Workers' Memory” during the International Seminar “Deindustrialization and Refunctionalization of Industrial Heritage”, held in May 2023 at the School of Communications and Arts of the University of São Paulo (ECA-USP). The seminar proceedings can be accessed in the digital book *Deindustrialization and refunctionalization of industrial heritage: a discussion on local and international experiences*, edited by Clarissa Gagliardi and Mônica Carvalho and published in 2024.
- (2) The disagreements, which will not be discussed in this article, pertain to how to interpret this loss of participation; for instance, whether we are witnessing a process of deindustrialization in the RMSP, a reversal of the polarization of the RMSP, or whether the RMSP would remain industrial and/or a polarizing force in national production.
- (3) For a discussion on the specific planning actions of the São Paulo state government, see Tavares (2018b).
- (4) With emphasis on land costs and labor costs, but also on environmental legislation, the organization of the working class, violence, traffic congestion, etc. (Negri, 1996).
- (5) The location quotient (LQ) is calculated as follows: $LQ = (E_{aj}/E_{aesp}) / (E_{atvj}/E_{atvesp})$, where: E_{aj} represents the employment of the specific activity in the specific region; E_{aesp} is the employment of the specific activity in the total region (ESP); E_{atvj} is the overall employment in the specific region; and E_{atvesp} is the overall employment in the total region (ESP).
- (6) This classification, developed by Abdal, Torres-Freire, and Callil (2016), subdivides the manufacturing industry based on its technological intensity, measured by direct and indirect spending on Research and Development (R&D), as well as services, according to the nature of the service provided and the degree to which it incorporates knowledge. Both are evaluated based on the activity description in the CNAE 2.0. The result is four industrial segments (high, medium-high, medium-low, and low technological intensity) and seven service segments (Knowledge-Intensive Services [KIS], technological KIS, financial KIS, social KIS, media and culture KIS, knowledge non-intensive productive services, and other services).
- (7) See, for example, Comin and Torres-Freire (2009) and Santos (2013).

References

- ABDAL, A. (2009). *São Paulo, desenvolvimento e espaço: a formação da Macrometrópole Paulista*. São Paulo, Papagaio.
- _____. (2015). *Sobre regiões e desenvolvimento: os processos de desenvolvimento regional brasileiro no período 1999-2010*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- _____. (2019). Contribuição à crítica da política industrial (2003-2014). *Novos Estudos Cebrap*, v. 38, n. 2, pp. 437-456.
- ABDAL, A. et al. (2019). Caminhos e descaminhos da macrometrópole paulista: dinâmica econômica, condicionantes externos e perspectivas. *Cadernos Metrópole*, v. 21, n. 44, pp. 145-168.

- ABDAL, A.; TORRES-FREIRE, C.; CALLIL, V. (2014). A geografia da atividade econômica no estado de São Paulo: identificando territórios segundo a intensidade de tecnologia e conhecimento. *Estudos de Sociologia*, v. 19, n. 37, pp. 317-347.
- _____. (2016). Rethinking sectoral typologies: A classification of activity according to knowledge and technological intensity. *RAI*, v. 13, n. 4, pp. 232-241.
- ABDAL, A.; WISSENACH, T. (2022). Critical analysis of the Development Pole Strategy extension to São Paulos's city North Zone. *Novos Estudos Cebrap*, v. 41, n. 1, pp. 123-143.
- ABREU, G. K. M. (2017). *Planejamento urbano e atividades econômicas: balanço das experiências da cidade de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- AMSDEN, A. (2009). *A ascensão do resto: os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia*. São Paulo, Unesp.
- ARAÚJO, T. B. (2000). *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro, Revan.
- AZZONI, C. R. (1986). *Indústria e reversão da polarização no Brasil*. São Paulo, IPE-USP.
- BARBOSA, A. de F. (2011). "China e América Latina na nova divisão internacional do trabalho". In: FERREIRA, R. P. F. et al. (org.). *A china na nova configuração global: impactos políticos e econômicos*. Brasília, Ipea.
- BESSA, V. et al. (2012). "Território e desenvolvimento econômico". In: COMIN, A. et al. (org.). *Metamorfoses paulistanas: atlas geoeconômico da cidade de São Paulo*. São Paulo, PMSP, Cebrap, Unesp, Imprensa Oficial.
- BORGHI, R. A. Z. (2020). China's trade specialization pattern with Latin America and African economies: revisiting the core-periphery dichotomy. *Revista Tempo do Mundo*, v. 24, pp. 27-52.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2014). *A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência*. São Paulo, Editora 34.
- _____. (2020). A armadilha da liberalização: por que a América Latina parou nos anos 1980, enquanto o Leste da Ásia continuou a crescer? *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 40, n. 2, pp. 405-410.
- _____. (2022). Quase estagnação no Brasil e o novo desenvolvimentismo. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 42, n. 2, pp. 503-531.
- CALDEIRA, T. (2000). *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, Editora 34/Edusp.
- CANO, W. (1998). *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970 e 1970-1995*. Campinas, IE-Unicamp.
- CARVALHO, L. (2020). *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo, Todavia.
- CASTRO, A. B. (1985). "Ajustamento vs. transformação: a economia brasileira de 1974 a 1984". In: CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. (org.). *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- COMIN, A. (2003). *Mudanças na estrutura ocupacional do mercado de trabalho em São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- COMIN, A.; AMITRANO, C. (2003). Economia e emprego: a trajetória recente da Região Metropolitana de São Paulo. *Novos Estudos Cebrap*, n. 66, pp. 53-76.
- COMIN, A.; TORRES-FREIRE, C. E. (2009). Sobre a qualidade do crescimento. *Novos Estudos Cebrap*, v. 1, n. 84, pp. 101-125.

- COUTINHO, L.; FERRAZ, J. C. (1994). *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas, Papirus.
- DINIZ, C. (1993). Desenvolvimento poligonal no Brasil nem desconcentração, nem contínua polarização. *Nova Economia*, v. 3, n. 1, pp. 35-64.
- DRACH, D. C. (2016). *Componentes estruturais da desindustrialização: uma análise da economia brasileira para o período 2003-13*. Dissertação de mestrado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- EMPLASA (2014). *Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013-2040*. São Paulo, Secretaria da Casa Civil.
- _____. (2019). Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – RMSP: diagnóstico final.
- EVANS, P. (1982). *A tríplice aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*. Rio de Janeiro, Zahar.
- FRÚGOLI JR., H. (2000). *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações em São Paulo*. São Paulo, Edusp.
- FURTADO, C. (2000). *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*. São Paulo, Paz e Terra.
- KUPFER D. (2003). A indústria brasileira após 10 anos de liberalização econômica. Artigo apresentado no Seminário Brasil em Desenvolvimento, Instituto de Economia da UFRJ.
- LIPIETZ, A. (1987). *Miragens e milagres: problemas da industrialização do terceiro mundo*. São Paulo, Nobel.
- MATTEO, M.; TAPIA, J. R. B. (2002). Características da indústria paulista nos anos 90: em direção a uma city region? *Revista de Sociologia e Política*, n.18, pp. 73-93.
- MENEGON, N. M. (2008). *Planejamento, território e indústria: as operações urbanas em São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- MEYER, R. M.; GROSTEIN, M. D.; BIDERMAN, C. (2004). *São Paulo metrópole*. São Paulo, Edusp/Imprensa Oficial.
- NEGRI, B. (1996). *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)*. Campinas, Unicamp.
- NOGUEIRA, M. A. (1998). *As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo, Paz e Terra.
- OLIVEIRA, F. (2003). *Crítica à razão dualista*. São Paulo, Boitempo.
- PACHECO, C. A. (1998). *Fragmentação da nação*. Campinas, Unicamp.
- PASTERNAK, S. et al. (2023). "Restrições, tendências e perspectivas da indústria de transformação da RMSP: o caso do ABCD paulista". In: NAKANO, A. K. et al. (org.). *Reforma urbana e o direito à cidade: São Paulo*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- RANGEL, I. (2012). "Economia: milagre e antimilagre". In: RANGEL, I.; BENJAMIN, C. (org.). *Ignácio Rangel: obras reunidas – vol. 1*. Rio de Janeiro, Contraponto.
- SALLUM JR., B. (1996). *Labirintos: dos gerais à Nova República*. São Paulo, Hucitec.
- _____. (1999). O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Tempo Social*, v. 11, n. 2, pp. 23-48.
- SANTORO, P.; ROLNIK, R. (2017). Novas frentes de expansão do complexo imobiliário-financeiro em São Paulo. *Cadernos Metrôpole*, v. 19, n. 39.
- SANTOS, F. B. P. (2013). *A atuação dos governos locais na redução das desigualdades socioeconômicas*. Tese de doutorado. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

- TAVARES, J. C. (2018a). Formação da Macrometrópole no Brasil: construção teórica e conceitual de uma região de planejamento. *Eure*, v. 44, n. 133, pp. 115-134.
- _____. (2018b). Planejamento regional no estado de São Paulo: polos, eixos e a região dos vetores produtivos. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 20, n. 2, pp. 344-367.
- TINOCO, A. (2003). Das economias de aglomeração às externalidades dinâmicas de conhecimento: por uma releitura de São Paulo. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 5, n. 1, pp. 47-61.
- WISSENBACH, T. C. (2012). "Entre o boom e a bolha: uma análise da incorporação residencial paulistana no período recente". In: COMIN, A. et al. (org.). *Metamorfoses paulistanas: atlas geoeconômico da cidade de São Paulo*. São Paulo, Imprensa Oficial.

Translation: this article was translated from Portuguese into English by Daniela Almeida, email: almeida.daniela.n@gmail.com

Received: February 16, 2024
Approved: March 31, 2024

O processo de esvaziamento industrial da metrópole paulista: restrições, tendências e perspectivas

The process of industrial decline in the São Paulo metropolis: restrictions, trends, and perspectives

Alexandre Abdal [I]
Felipe Madio [II]

Resumo

Este artigo tem por objetivo apresentar e discutir o conjunto de pressões que, nos últimos 50 anos, vem produzindo um resultado de esvaziamento industrial na Região Metropolitana de São Paulo. Para tanto, formula e propõe a hipótese de trabalho da tripla pressão. Cada uma delas integra um conjunto causal diferente, associado a uma escala também diferente. As três pressões são: 1) desindustrialização em escala nacional; 2) formação da Macrometrópole Paulista em escala regional; 3) assédio do mercado imobiliário para a reconversão de uso em áreas industriais em escala local. Nossos resultados apontam para o diagnóstico de que o esvaziamento industrial que é de longo prazo no município de São Paulo pode estar se espraiando para o seu entorno metropolitano.

Palavras-chave: indústria de transformação; Região Metropolitana de São Paulo; desindustrialização; desconcentração produtiva; Macrometrópole Paulista.

Abstract

The main objective of this article is to present and discuss the set of pressures that, over the past fifty years, have led to an industrial decline in the São Paulo Metropolitan Region. The article formulates and proposes a working hypothesis called 'triple pressure'. Each of such pressures integrates a different causal set associated with a different scale. The three pressures are deindustrialization on the national scale, the formation of the São Paulo Megalopolis on the regional scale, and the real estate market's insistence on repurposing industrial areas on the local scale. Our results suggest that the industrial decline, which is a long-term process in the city of São Paulo, might be spreading to São Paulo's metropolitan surroundings.

Keywords: manufacture; São Paulo Metropolitan Region; deindustrialization; production decentralization; São Paulo Megalopolis.



*TIRÉSIAS [a Édipo]: Terrível o saber se ao sabedor ineficaz.
[...] Os sons que emites são inoportunos; não quero padecer da mesma sorte.
(Édipo Rei, de Sófocles)*

Apresentação¹

Este artigo tem por objetivo apresentar e discutir o conjunto de pressões que, nos últimos 50 anos, vem produzindo um resultado de esvaziamento industrial na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Esse esvaziamento é mais antigo e mais forte no município de São Paulo (MSP), mas pode estar se aproximando e se intensificando de forma desigual nos municípios do entorno metropolitano – vide, por exemplo, o atual movimento de fuga de montadoras da região do ABC paulista, com destaque para a Ford e para a Toyota. Tal esvaziamento da indústria de transformação coloca importantes dilemas para os municípios atingidos e para as suas populações, dado que as suas dinâmicas econômicas e de desenvolvimento, de mercado de trabalho e de renda estiveram fundamentalmente atreladas à indústria manufatureira ao longo do século XX.

Ao mesmo tempo, esse resultado-processo de esvaziamento da indústria de transformação da RMSP produz um estoque crescente de ambiente construído fabril ocioso e liberado para os processos de reconversão de uso e que podem envolver ou não a sua apropriação e conservação para fins públicos. Discutir as possibilidades e os limites do desenvolvimento industrial na RMSP, bem como os possíveis cenários e tendências futuras, é também discutir o que fazer e como lidar com a memória e com o patrimônio industrial material herdado do passado, em torno do qual centenas de milhares

de trabalhadoras e trabalhadores construíram e organizaram as suas vidas. É nesse sentido que este artigo está associado ao atual dossiê de *Cadernos Metrópole* n. 62.

O artigo está estruturado em cinco seções, incluindo esta apresentação. A próxima seção formula a nossa hipótese de trabalho, denominada de tripla pressão, e justifica porque apenas duas das três pressões serão detalhadas nas seções subsequentes. A seção três faz o detalhamento da primeira pressão, associada à desindustrialização em escala nacional. A seção quatro faz o detalhamento da segunda pressão, associada à formação da Macro-metrópole Paulista (MMP) em escala regional. Por fim, a seção de considerações finais realiza uma discussão em termos de cenários futuros para a RMSP tendo em vista as possibilidades de estancamento e reversão do processo de esvaziamento da indústria de transformação ao mesmo tempo em que sinaliza a agenda de pesquisa suscitada pelo artigo.

Hipótese de trabalho: a tripla pressão

O processo-resultado de esvaziamento industrial da RMSP é condicionado por uma tripla pressão, cada uma das três estando associada a uma escala diferente e a um conjunto causal igualmente diferente. A primeira pressão é vertical (de cima para baixo), está situada em escala nacional, pois consiste na desindustrialização

do País, e deriva do novo padrão de inserção da economia brasileira na internacional a partir dos anos 1980-1990. A segunda pressão é horizontal, está situada em escala regional, pois consiste no movimento de formação da MMP e deriva das características do processo de desconcentração da produção industrial a partir dos anos 1970. A terceira pressão é também vertical, como a primeira, mas de baixo para cima e situada na escala local, pois consiste na reconversão do uso em áreas tradicionalmente industriais para novos usos não industriais. Ela deriva do processo de expansão imobiliária na capital paulista e em alguns municípios do seu entorno metropolitano. A Figura 1 sintetiza a hipótese da tripla pressão.

Nas duas próximas seções, detalharemos as pressões 1 e 2, ao passo que não aprofundaremos a pressão 3. O motivo principal para essa decisão não é analítico, mas de ordem pessoal, no sentido de que nossas trajetórias acadêmicas

e de pesquisa estão muito ligadas aos estudos do desenvolvimento nas escalas regional, nacional e supranacional, portanto, às pressões 1 e 2. Ainda assim, reconhecemos a importância da pressão 3 e indicamos que ela, por si só, constituiu uma interessante e importante agenda de pesquisa, a qual gostaríamos de avançar em um futuro próximo e que incentivamos outras pesquisadoras e pesquisadores a fazerem.

As discussões sobre as relações entre a dinâmica e localização industrial em escala local, planejamento e políticas urbanas e dinâmicas e expansão imobiliária ainda são poucas no Brasil. Cientistas sociais (economistas inclusos), em geral, e urbanistas, em particular, como diagnóstica Abreu (2017), estudam mais a “produção *da* cidade” do que a “produção *na* cidade” (grifos nossos). De qualquer forma, alguns trabalhos vêm sugerindo (1) a baixa eficácia de fomentar e atrair atividade econômica a partir do uso de instrumentos urbanísticos no bojo

Figura 1 – A hipótese da tripla pressão sobre a indústria de transformação da RMSP

	Escala	Expressão	Condicionantes	Temporalidade
Pressão 1: vertical (cima p/baixo)	Nacional	Desindustrialização	Inserção internacional subordinada	1980-1990
Pressão 2: horizontal	Regional	Macrometrópole Paulista	Desconcentração da produção industrial	1970
Pressão 3: vertical (baixo p/ cima)	Local	Reconversão do uso industrial para não industrial	Expansão imobiliária	1990-2000

Fonte: elaboração própria.

do planejamento urbano (Abdal; Wissenbach, 2022; Menegon, 2008), em que pese que o zoneamento especificamente pode proteger áreas industriais e, nesse sentido, ajudar a reter as indústrias já instaladas (Abreu, 2017); e/ou (2) a pressão histórica que o processo de expansão imobiliária, sobretudo na capital paulista, vem exercendo sobre áreas tradicionalmente industriais para a reconversão para usos mais lucrativos, como moradia de alto padrão e atividades de serviços mais sofisticadas (Bessa et al., 2012; Caldeira, 2000; Frúgoli Jr., 2000; Santoro; Rolnik, 2017; Wissenbach, 2012).

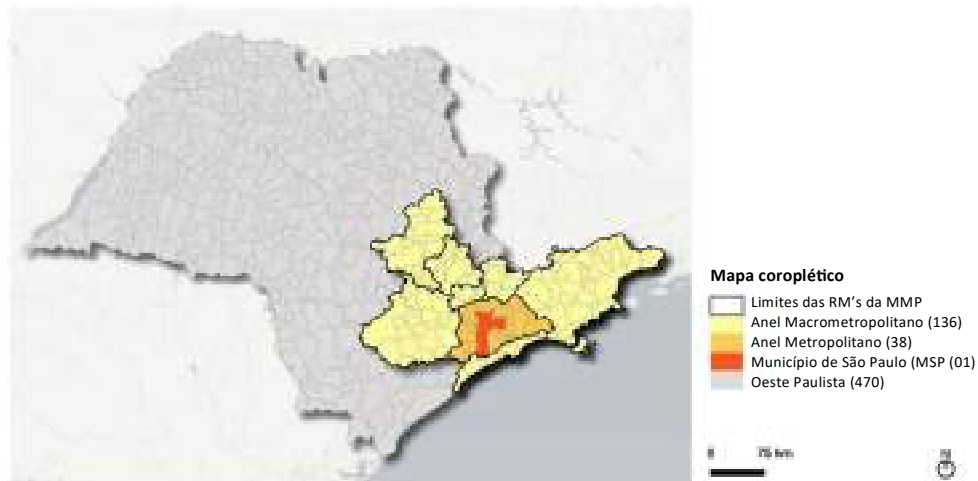
No que toca o detalhamento das pressões 1 e 2 a seguir, mobilizaremos um conjunto de dados de diferentes fontes, com destaque para as Contas Nacionais e para o Produto Interno Bruto Municipal (PIB-M) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Valor de Transformação Industrial (VTI) da indústria paulista calculado pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) e para a Relação de Informações Sociais (Rais) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Em termos setoriais, sempre que possível, trabalharemos com a categoria estrita de indústria de transformação e, quando não for possível, com a categoria mais ampla de indústria, a qual inclui, além da indústria de transformação, a indústria extrativa e a construção civil. Depois, desagregaremos a categoria indústria de transformação por dois dígitos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE 2.0) e por uma classificação

de intensidade de tecnologia e conhecimento, conforme metodologia desenvolvida em Abdal, Torres-Freire e Callil (2016).

Em termos territoriais, trabalharemos com a categoria MMP, teoricamente formulada em Abdal (2009) e operacionalmente definida pela Emplasa (2014). Assim, uma primeira divisão do Estado de São Paulo (ESP) é dada: MMP *versus* Oeste paulista. Internamente à MMP, optamos por desagregar três territórios analiticamente relevantes a partir das próprias divisões político-administrativas estaduais. São eles: (1) o MSP; (2) o Anel metropolitano (Anel Metro), composto pelo conjunto dos municípios da RMSP, excluído o MSP; (3) o Anel macrometropolitano (Anel Macro), composto pelo conjunto dos municípios da MMP, excluídos os municípios da RMSP. A Figura 2 sintetiza essas definições territoriais.

A subdivisão da MMP em MSP, Anel Macro e Anel Metro, embora analiticamente embasada, opera em escala regional e, nesse sentido, relativamente pouco desagregada. Embora suficiente para os fins desta análise e adequada para o tamanho do artigo, ela pode encobrir heterogeneidades territoriais e dinâmicas locais específicas. Nesse sentido, da nossa análise não é possível depreender conclusões para territórios específicos como o ABC paulista ou municípios individualmente. Por isso, entendemos a análise aqui feita muito mais como uma abertura e um convite para pesquisa posteriores, mais específicas e com maiores desagregações

Figura 2 – A MMP e as suas subdivisões



Observações:

- 1) MSP = município de São Paulo (capital) (1 município)
 - 2) Anel metropolitano = RMSP formalmente definida menos o MSP (38 municípios)
 - 3) Anel macrometropolitano = MMP menos a RMSP formalmente definida (136 municípios)
 - 4) MMP (total): 175 municípios (27% e 3% dos municípios paulistas e brasileiros)
 - 5) ESP = 645 municípios; Brasil = 5.570 municípios
- Fonte: elaboração própria com base em Emplasa (2014).

territoriais, do que como uma tentativa de conclusão e fechamento do debate. É mais ponto de partida do que ponto de chegada.

A pressão vertical: desindustrialização em escala nacional

Ao longo do século XX, o Brasil foi capaz de construir matriz industrial relativamente completa, integral e integrada, com capacidade produtiva nos setores típicos da segunda revolução industrial e alguma capacidade de incorporação de progresso técnico. Essa construção

inicia-se em 1930, com o início da Era Vargas (Nogueira, 1998), e completa-se na segunda metade dos anos 1970 no bojo do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (Castro, 1985). Essa jornada não foi livre de contradições, com destaque para o não enfrentamento da pobreza e o aumento das desigualdades, a ausência de um sistema representativo de democracia, um mercado consumidor limitado, a incapacidade de acompanhar a fronteira tecnológica mundial com a revolução informacional e a não superação do subdesenvolvimento e das relações de dependência (Abdal, 2015; Evans, 1982; Furtado, 2000; Lipietz, 1987; Oliveira, 2003; Rangel, 2012). Entretanto, ainda assim, o Brasil fez o que poucos países da

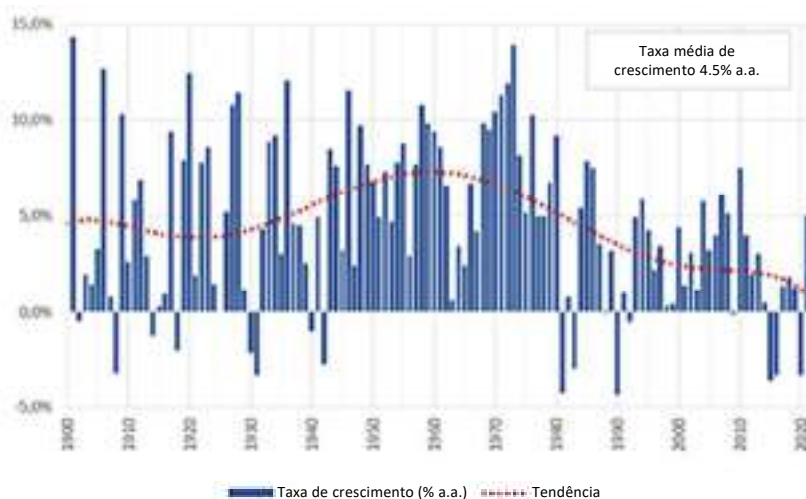
periferia lograram fazer: mudança estrutural da economia e da sociedade expressa em um crescimento a uma taxa média de cerca de 5% ao ano durante todo o século XX, com destaque para o período 1940-1980 de crescimento tendencial acima dessa média (Figura 3). Em 1985, por exemplo, apenas a indústria de transformação chegou a representar 36% do PIB nacional (Figura 4, mais adiante).

Essa verdadeira revolução industrial brasileira foi realizada no contexto do nacional-desenvolvimentismo, cujas características foram: (1) políticas macroeconômica e industrial convergentes e expressas em forte intervencionismo estatal, inclusive tendo o Estado como

produtor direto e compartilhando os riscos com o setor privado via banco de investimentos; (2) economia fechada e protegida, consubstanciada no modelo de substituição de importações e com ênfase no mercado interno; e (3) política regional orientada para a redução das disparidades regionais apenas a partir dos anos 1960 (Abdal, 2015). Destacamos as categorias analíticas de fordismo periférico (Lipietz, 1987), tríplice aliança (Evans, 1982) e de industrialização tardia (Amsden, 2009) como formas adequadas e complementares de significar essa trajetória.

Contudo, o esgotamento do ciclo nacional-desenvolvimentista, expresso na crise do Estado desenvolvimentista nos anos 1980

Figura 3 – Taxa de crescimento do PIB brasileiro e tendência secular (1900-2022)



Fonte: elaboração própria com base em IBGE/Sistema de Contas Nacionais (SCN) Anual e Ipeadata.

(Bresser-Pereira, 2014; Sallum Jr., 1996), colocou um fim àquela trajetória de mudança estrutural da economia brasileira, implicando uma quase-estagnação que já dura 50 anos (Bresser-Pereira, 2022) e levando a taxa tendencial de crescimento do PIB para um patamar bem abaixo da média secular de 4,5% ao ano (Figura 3). Em que pese a resolução da dimensão política da crise do Estado desenvolvimentista ter sido resolvida com o processo de redemocratização, as crises econômica e de financiamento do Estado só seriam “resolvidas” na passagem para a década de 1990, justamente com o desmonte da institucionalidade nacional-desenvolvimentista e a configuração de uma nova e subordinada inserção da economia nacional na internacional, na qual a indústria de transformação cede lugar às commodities na pauta de exportações (Carvalho, 2020; Sallum Jr., 1996; Sallum Jr., 1999).

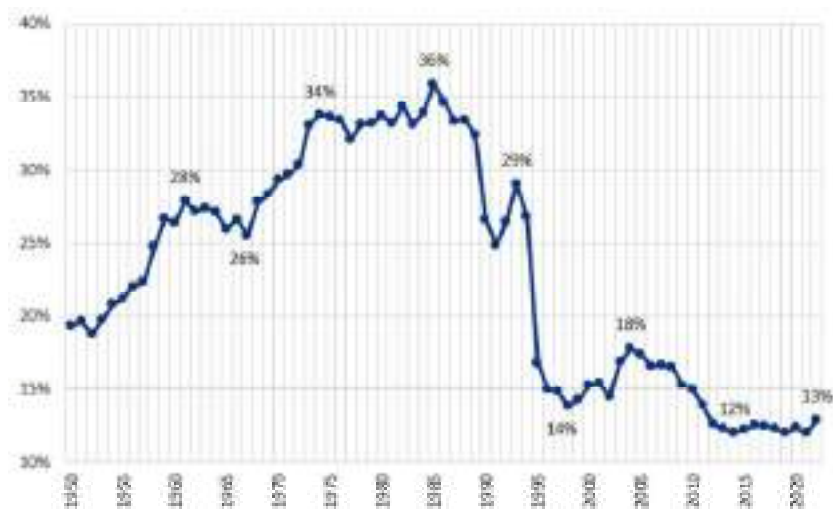
Essa “resolução”, contudo, teve um preço alto e quem pagou a maior parte dessa conta foi a indústria nacional – um conjunto de reformas econômicas liberalizantes, caracterizadas por um programa de abertura comercial, liberalização financeira e privatizações, completada por um plano de estabilização monetária que, apesar de heterodoxo, implicou paridade cambial e juros altos. Juntos, reformas econômicas liberalizantes e plano de estabilização desencadearam uma reestruturação produtiva de caráter defensivo (Coutinho e Ferraz, 1994; Kupfer, 2003) e desindustrialização (Drach, 2016). No que toca especificamente à taxa de câmbio, destacamos que ela permaneceu

supervalorizada durante quase todo o período posterior, com exceção dos anos 1999-2005, minando a competitividade da indústria de transformação brasileira.

Mesmo após 2003, com o retorno de políticas industriais mais verticais, a situação não melhorou. Por um lado, o tripé macroeconômico instaurado em 1999, com juros altos, câmbio flutuante e superávits primários, caracterizou uma situação de divergência entre políticas macroeconômica e industrial (Abdal, 2019; Carvalho, 2020). Por outro lado, a consolidação da China como eixo da produção mundial, consolidou a nova posição brasileira de exportador de commodities e de importador de bens manufaturados (Barbosa, 2011; Borghi, 2020). Ao fim e ao cabo, o País foi engolfado na chamada armadilha da liberalização (Bresser-Pereira, 2020) e dela não mais conseguiu escapar.

A Figura 4 mostra a evolução da participação da indústria de transformação no PIB nacional. É patente o aumento dessa participação até 1985, bem como a retração a partir daí, conferindo uma expressão numérica para a desindustrialização. Três momentos de retração acentuada chamam a atenção: (1) 1985-1991, com a aceleração da inflação e a eleição de Collor; (2) 1993-1998, com o Plano Real e o seu regime de juros altos e câmbio fixo supervalorizado e paritário; e (3) 2004 em diante, com a tendência à apreciação crônica da taxa de câmbio e a manutenção de um regime de política macroeconômica adverso, mesmo durante os governos Lula e Dilma que se comprometeram com políticas pró-indústria.

Figura 4 – Participação da indústria de transformação no PIB brasileiro (1950-2022)

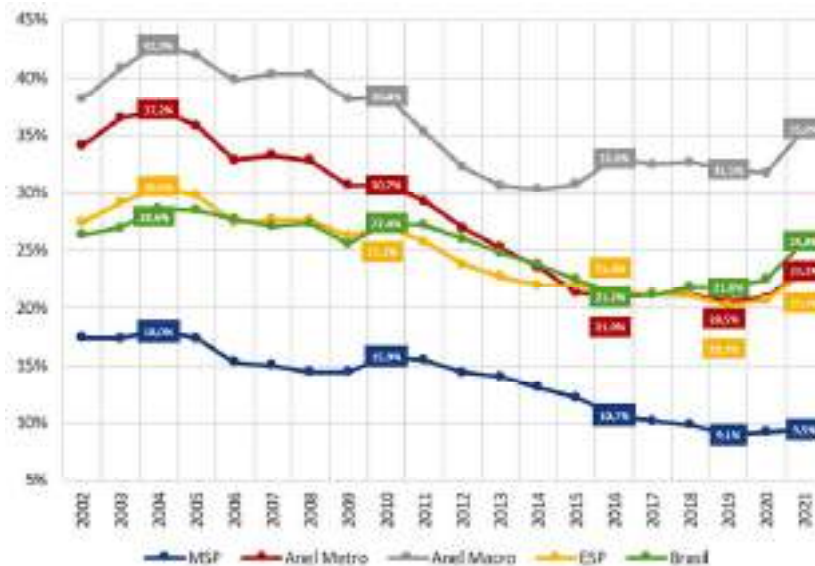


Fonte: elaboração própria com base em IBGE/SCN Anual; Ipeadata.

Agora, se a reestruturação produtiva e a desindustrialização são fenômenos que se desenvolvem em escala nacional, estando ancorados, inclusive, em dinâmicas internacionais, os efeitos que nos interessam aqui se fazem sentir em escala regional. Isso porque as principais regiões afetadas pela perda de competitividade da indústria foram justamente as regiões mais industrializadas, com destaque para a RMSP (Abdal, 2009; Abdal et al., 2019; Comin e Amitrano, 2003). A Figura 5, com dados de PIB-M (definição ampliada da categoria

indústria: indústria de transformação, indústria extrativa e construção civil), mostra, fundamentalmente, uma queda de participação da indústria de transformação ao longo de todo o período, contudo, mais intensa no MSP e no Anel Metro *vis-à-vis* Brasil, ESP e Anel Macro. Enquanto MSP e Anel Metro perdem, respectivamente, 9 e 14 pontos percentuais, Brasil, ESP e Anel Macro perdem, no máximo, 7 pontos percentuais. No caso do MSP, os 9 pontos perdidos significam que o peso da indústria caiu pela metade!

Figura 5 – Participação do Valor Agregado Bruto (VA) pela Indústria, MSP, Anel Metro, Anel Macro, ESP e Brasil (2002-2021)



Fonte: elaboração própria com base em IBGE/PIB-M.

Na Figura 6, com dados do VTI calculados pela Fundação Seade para o ESP, verificamos a mesma tendência: retração do VTI da indústria de transformação paulistana e metropolitana contra aumento da participação do VTI do Anel Macro e do Oeste Paulista. Destacamos (1) o Anel Macro que, em 2021, chegou à expressiva marca de 50% de todo o VTI do ESP; e (2) o Oeste Paulista que, entre 2003 e 2021, empatou com o Anel Metro na casa dos 21%, tendendo a ultrapassá-la nos próximos anos.

Chegamos, pois, à seguinte conclusão aqui: se a indústria de transformação nacional como um todo vem sofrendo e perdendo competitividade desde meados da década de 1980, regionalmente, essa sofrência e perda se fazem mais intensas no MSP e no Anel Metro, corroborando a percepção de

esvaziamento industrial. Além disso, destacamos que o esvaziamento industrial no MSP é mais intenso e de mais longa data do que na RMSP, justificando, assim, a diferenciação entre MSP e Anel Metro.

Agora, a categoria Anel Metro ainda é uma categoria em escala regional e relativamente muito agregada. Salientamos que uma análise mais sensível pode ser levada a cabo mediante a diferenciação do Anel Metro ao nível local, com a sua subdivisão em territórios menores e maior atenção setorial. Por exemplo, qual o impacto específico do corrente movimento de fuga do setor automobilístico (montadoras e autopeças) do ABC paulista, até agora representado pelas transferências de atividades da Toyota e Bridgestone e pelo fechamento da Ford?

Figura 6 – Participação do MSP, Anel Metro, Anel Macro e do Oeste Paulista VTI total do ESP (2003 e 2021)

	MSP	Anel Metro	Anel Macro	Oeste Paulista	ESP
2003	13,7%	24,7%	45,0%	16,7%	100%
2021	6,5%	21,9%	50,2%	21,3%	100%
Variação (p.p.)	-7,1	-2,8	5,2	4,7	—
Média (crescimento % a.a.)	-4,0%	-0,6%	0,6%	1,4%	—

Fonte: elaboração própria com base em IBGE; Fundação Seade.

A desindustrialização em escala nacional ajuda a explicar dificuldades da indústria de transformação, mas não explica todas as dificuldades dessa indústria na RMSP. Junto a ela há pelo menos mais dois fatores causais, as chamadas pressões 2 e 3. Enquanto a pressão 3 foi pontuada na seção anterior, a pressão 2 será detalhada na seção a seguir. Ela ajuda a explicar, por exemplo, os desempenhos diferenciais entre MSP, Anel Metro e Anel Macro.

A pressão horizontal: macrometropolização em escala regional

Do ponto de vista regional, a trajetória de desenvolvimento brasileiro foi hiperconcentrada da produção e, sobretudo, da indústria de transformação na RMSP (Cano, 1998). Primeiro, com uma indústria mais leve no MSP e, depois, com a passagem para a chamada fase de

industrialização pesada, quando o País internaliza os setores produtores de bens de produção e de bens de consumo duráveis, no Anel Metro (Meyer, Grostein e Biderman, 2004; Pasternak et al., 2023). É nesse sentido que se pode afirmar que a região que hoje conforma a RMSP foi o epicentro do processo de industrialização brasileiro, inclusive, sintetizando as suas contradições, limites e sucessos (Comin, 2003).

Essa concentração crescente da produção industrial na RMSP até 1970 está bem documentada na literatura brasileira, com destaque para Azzoni (1986), Diniz (1993), Pacheco (1998), Cano (1998), Tinoco (2003), Comin e Amitrano (2003) e Abdal (2009). Em linhas gerais, ela concorda² quanto ao processo de concentração produtiva na RMSP até 1970, assim como em relação ao início de um processo desconcentrador a partir dessa década, seja pela emergência de deseconomias de aglomeração na RMSP, seja por uma atuação robusta do Estado brasileiro a partir de seus diferentes níveis de governo³ dos anos 1960 em diante.

O certo é que as primeiras duas décadas do movimento desconcentrador foram feitas ainda nos marcos do nacional-desenvolvimentismo, quando o principal objetivo político-econômico era a integração regional em um contexto de unificação do mercado nacional (Abdal et al., 2019; Pacheco, 1998; Tinoco, 2003), e beneficiaram, de forma minimamente ampliada, o conjunto do território nacional, proporcionando uma trajetória de desenvolvimento regional ancorado em São Paulo (Cano, 1998). Ou seja, em que pese a perda de dinamismo industrial relativo na RMSP, ela continuava ancorando o desenvolvimento industrial nacional e nucleando as principais cadeias produtivas nacionais.

O efeito territorial da semiestagnação que se inicia nos anos 1980 e, principalmente, das reformas econômicas liberalizantes dos 1980-1990 foi a fragmentação territorial (Araújo, 2000; Pacheco, 1998). Isso significou que, do ponto de vista territorial, tais reformas econômicas e a mudança da inserção internacional da economia brasileira que ensejaram, inseriram um segundo horizonte, ao mesmo tempo superposto e contraditório ao objetivo anterior da integração nacional, a saber, o horizonte da integração internacional (Abdal, 2015; Tinoco, 2003). A partir de agora, ficou possível a desintegração regional mediante uma vinculação direta a mercados internacionais, cujo resultado em um contexto de semiestagnação econômica e de início da desindustrialização foi a manutenção do dinamismo apenas nos territórios e setores que, por quaisquer motivos, detinham competitividade à luz dos mercados internacionais. Destaque aqui, por exemplo, para os setores e territórios ligados à agricultura de exportação, à indústria extrativista mineral e a alguns

segmentos industriais caracterizados, em geral, por serem mais intensivos em recursos naturais ou em trabalho (Abdal, 2015).

A RMSP, portanto, seguiu perdendo participação na indústria nacional, no período fragmentador do território nacional, ao mesmo tempo em que começou a perder a característica de ancoragem e nucleação da produção nacional. Embora contivesse a indústria mais diversificada e complexa em território nacional, essa produção era voltada para o mercado interno e detinha menor potencial de ligação direta com mercados internacionais. Ao mesmo tempo, *pari passu* ao movimento desconcentrador iniciado nos anos 1970, a indústria de transformação metropolitana começou a experimentar um espraiamento territorial cujo resultado foi a formação da MMP (Abdal, 2009; Abdal et al., 2019; Azzoni, 1986; Emplasa, 2019; Matteo e Tapia, 2002; Tavares, 2018a). A MMP, entendida enquanto amplo território produtivo relativamente integrado, portadora de divisão espacial de trabalho específica e formada no e pelo processo de desconcentração produtiva da RMSP, pode ser sintetizada nas teses da desconcentração concentrada (Azzoni, 1986) e da hierarquia da desconcentração (Abdal, 2009; Abdal et al., 2019; Abdal, Torres-Freire e Callil, 2014).

Enquanto a primeira diagnostica uma reconcentração de parte importante da desconcentração industrial da RMSP no seu entorno macrometropolitano, a segunda coloca que ocorre um privilegiamento das atividades mais intensivas em tecnologia, inovação e/ou capital nos entornos metropolitano e macrometropolitano *vis-à-vis* um esvaziamento industrial na capital paulista, a qual tendeu a se tornar um polo de serviços produtivos

especializados. A desconcentração concentrada ocorre porque, diante do aumento de externalidades negativas na capital e no Anel Metro,⁴ a localização (ou realocação) no Anel Macro permite, simultaneamente, a fuga dessas externalidades negativas da cidade central mediante a manutenção do acesso às externalidades positivas da metrópole, com destaque para a extensão do mercado consumidor e concentração da renda e para o acesso a infraestrutura, rede logística, rede de fornecedores, serviços especializados e infraestrutura de conhecimento (instituições de CT&I, laboratórios, universidades, etc.).

Essa desconcentração concentrada, contudo, é hierárquica, porque as opções por manter a localização na RMSP ou se realocar no Anel Macro em detrimento de outros lugares do território nacional foi influenciada pelo grau de intensidade de tecnologia, inovação e/ou densidade de capital do setor, atividade e empresa. Quanto menos dependente de tecnologia, inovação e capital, maior foi a propensão à fuga, inclusive da MMP; quanto mais dependente de tecnologia, inovação e capital, maior foi a propensão à manutenção da localização na RMSP ou a realocação no Anel Macro.

O resultado líquido desse processo de formação da MMP (desconcentração desconcentrada e hierárquica) foi: (1) esvaziamento

industrial de mais longo prazo no MSP *vis-à-vis* especialização em serviços produtivos especializados; (2) relativa manutenção da especialização industrial no Anel Metro, com destaque para a indústria de mais alta intensidade de tecnologia; e (3) importante movimento de expansão e especialização industrial no Anel Macro em todos os segmentos industriais, mas com maior importância nos segmentos de maior intensidade de tecnologia.

A Figura 7 fornece evidência e uma expressão numérica para o resultado líquido desse processo de, aproximadamente, 50 de desconcentração concentrada e hierárquica. Construída com informações de emprego formal da Rais, ela oferece os Quocientes Locacionais (QLs)⁵ de cada segmento de atividade segundo intensidade de tecnologia e conhecimento⁶ para os territórios de interesse do ESP. QLs acima de 1,0 indicam sobreconcentração do emprego no setor em questão quando comparado à economia de referência (ESP, no nosso caso), enquanto QLs abaixo de 1,0 indicam sub-representação, sendo, nesse sentido, que QLs maiores que 1,0 podem ser interpretados como indicativos de processos de especialização produtiva, e QLs menores que 1,0 como indicativos de processos de desespecialização produtiva.

Figura 7 – Grau de especialização produtiva, medido pelos QIs da população ocupada formal dos segmentos de atividade segundo intensidade de tecnologia e conhecimento para o ESP (MSP, Anel Metro, Anel Macro, MMP e Oeste paulista), 2006-2021

	Indústria				Serviços				
	Alta	Média-alta	Média-baixa	Baixa	SIC-T	SIC-P	SIC-F	SIC-S	SIC-MC
	MSP				MSP				
2006	0,65	0,55	0,46	0,58	1,41	1,47	1,51	1,11	1,30
2021	0,49	0,32	0,31	0,40	1,47	1,39	1,74	1,17	1,56
	Anel Metro				Anel Metro				
2006	1,66	1,82	1,34	0,82	1,34	1,10	0,85	0,66	1,17
2021	1,63	1,56	1,32	0,76	0,99	1,12	0,71	0,72	0,89
	Anel Macro				Anel Macro				
2006	1,54	1,37	1,22	1,13	0,73	0,62	0,59	0,97	0,76
2021	1,55	1,62	1,44	1,16	0,78	0,64	0,48	0,90	0,62
	MMP				MMP				
2006	1,14	1,08	0,88	0,80	1,19	1,13	1,09	0,97	1,11
2021	1,08	1,00	0,89	0,72	1,15	1,09	1,12	0,98	1,12
	Oeste Paulista				Oeste Paulista				
2006	0,48	0,71	1,44	1,77	0,29	0,50	0,67	1,12	0,59
2021	0,71	1,00	1,42	2,04	0,45	0,65	0,55	1,06	0,56

Fonte: elaboração própria com base em Rais/MTE.

Na observação da Figura 7, destacamos três conjuntos de evidência (ver destaques em vermelho). Em primeiro lugar, há uma importante desespecialização produtiva do MSP nos quatro segmentos industriais, compensados por uma importante especialização produtiva nos cinco segmentos que representam os serviços produtivos especializados. Além disso, entre 2006 e 2021, tanto a desespecialização na indústria quanto a especialização em tais serviços cresceram. Em segundo lugar, o Anel Metro mantém uma importante especialização nas indústrias de média-baixa, média-alta e alta intensidade de tecnologia, a qual, contudo, esboça uma diminuição de grau ao longo do período analisado, mais intensa na indústria de média-alta intensidade. O Anel Macro mantém

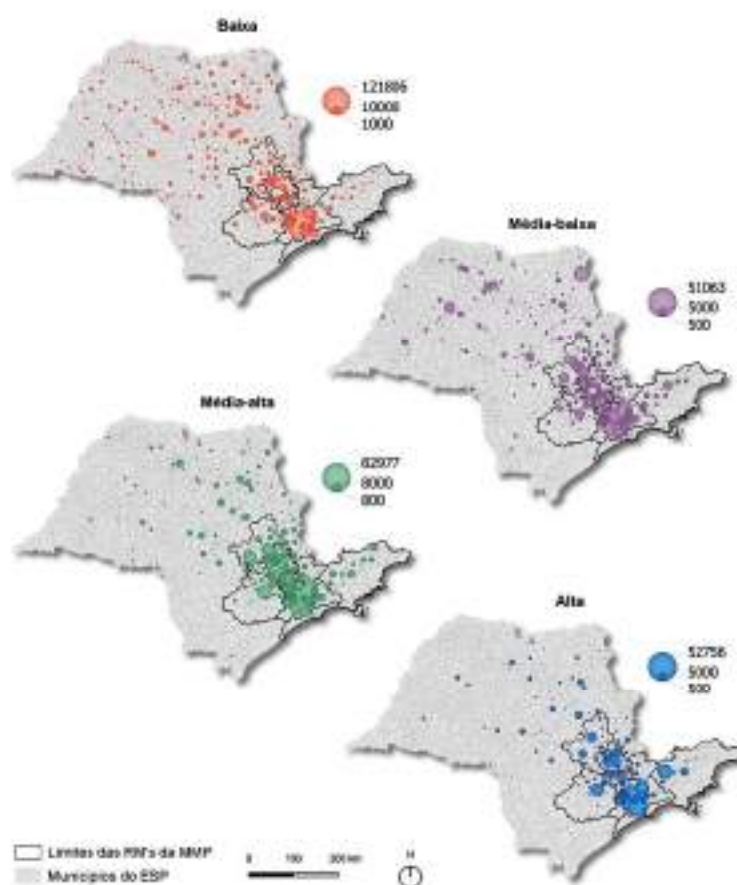
e amplia a sua especialização nos quatro segmentos industriais, embora ela seja mais forte justamente nos setores de maior intensidade. Por fim, o Oeste Paulista também vê a sua indústria crescer, crescimento este concentrado, sobretudo, na indústria de mais baixa intensidade de tecnologia (baixa e média-baixa).

Os dois conjuntos de mapas (Figuras 8 e 9) espacializam as mesmas informações da Figura 7: enquanto a primeira prancha traz a distribuição do emprego formal da indústria segundo intensidade de tecnologia para o ESP, a segunda prancha traz a distribuição dos QIs dessa indústria. Entendemos esses dois conjuntos de cartografias especificamente interessantes para a visualização do fenômeno (desconcentração concentrada e hierárquica) em um

recorte espacial e sincrônico. São patentes os diferenciais de padrões espaciais, com destaque para o caráter mais concentrado e menos disperso dos segmentos de mais alta tecnologia *vis-à-vis* o caráter menos concentrado e mais disperso dos segmentos de menor tecnologia. Tais diferenciais também estão expressos na

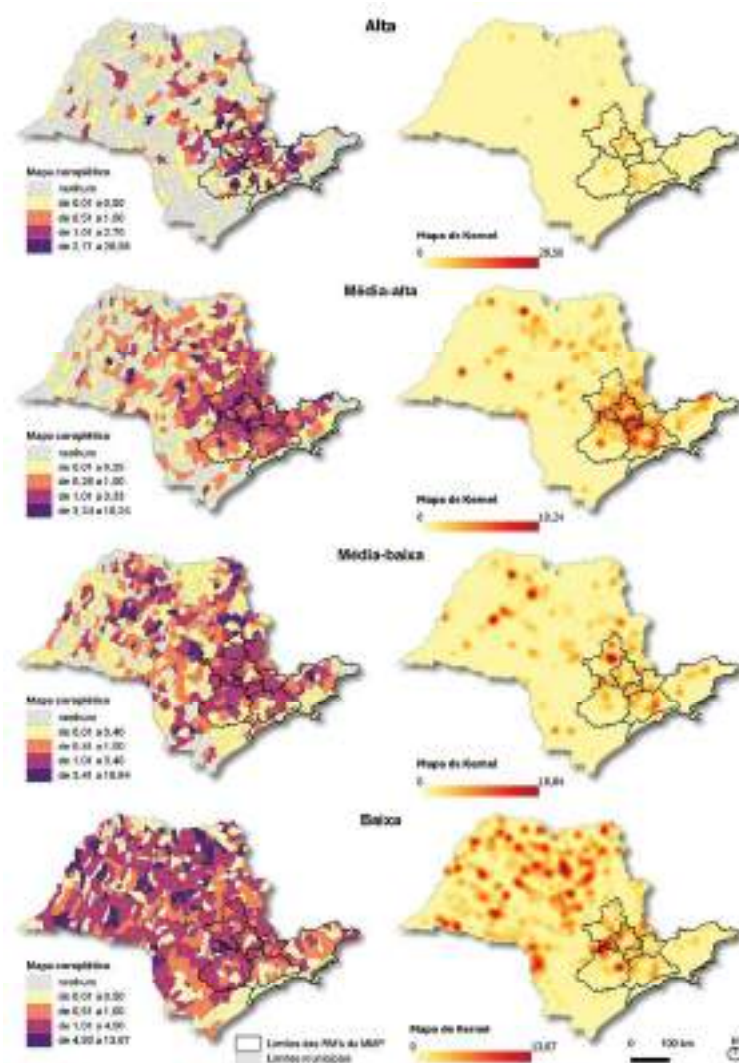
capacidade da MMP em concentrar a maior parte do emprego e das especializações nas indústrias de mais alta intensidade de tecnologia – compare-se, por exemplo, as distribuições espaciais dos QLs da indústria de baixa com as de média-alta e, principalmente, de alta intensidade de tecnologia (Figura 9).

Figura 8 – Distribuição do emprego formal da indústria paulista segundo intensidade de tecnologia, 2021



Fonte: elaboração própria com base em Rais/MTE.

Figura 9 – Distribuição dos QLs do emprego formal da indústria paulista segundo intensidade de tecnologia, 2021



Fonte: elaboração própria com base em Rais/MTE.

Considerações finais: agenda de pesquisa e tendências futuras

Neste artigo, propusemos e discutimos a hipótese da tripla pressão sobre a indústria de transformação da RMSP. Ela organiza os fatores de pressão sobre a indústria metropolitana, a saber: (1) semiestagnação econômica e desindustrialização em escala nacional; (2) espraio da indústria metropolitana e formação da MMP em escala regional; (3) assédio imobiliário sobre áreas tradicionalmente industriais em escala local. Além disso, explica o resultado de longo prazo de esvaziamento industrial no MSP, bem como sinaliza um possível espraio desse esvaziamento para o Anel Metro.

Nosso diagnóstico de possível espraio do esvaziamento industrial para o Anel Metro deve ser compreendido em escala regional, no sentido de que estamos considerando o conjunto dos municípios que compõe o entorno metropolitano do MSP, e não trajetórias territoriais ou municipais em escala local. A rigor e considerando os dados que apresentamos ao longo do artigo, o Anel Metro tem demonstrado notável resiliência nos últimos 20 anos, embora uma diminuição do seu grau de especialização produtiva nas indústrias de mais alta tecnologia (alta, média-alta e média-baixa) possa ser notado. Para além dos nossos dados, de um ponto de vista mais qualitativo, no último quinquênio foi anunciado o fechamento de importantes empresas do setor automobilístico, com destaque para as fábricas da Ford e da Toyota, cujo impacto ainda não se fez por completo.

A se confirmar esse espraio para o Anel Metro, destacamos que isso constitui um importante problema econômico, produtivo e de mercado de trabalho para uma região

cujo desenvolvimento esteve atrelado à dinâmica industrial nos últimos 70 anos. Comparando o Anel Metro com o MSP, sua posição é relativamente pior, pois o MSP foi capaz de compensar a perda de dinamismo industrial com o desenvolvimento de um robusto setor de serviços produtivos especializados. Não identificamos movimento semelhante para o Anel Metro. Considerando a heterogeneidade territorial interna ao Anel Metro, pontuamos que aqui reside uma importante e interessante agenda de pesquisa, a qual consiste na investigação dos impactos dessas três pressões em escala local.

Pensando o futuro da RMSP, diante da manutenção das três pressões, nossos resultados apontam para pouco otimismo quanto às possibilidades de uma reindustrialização, entendida enquanto reversão da tendência secular de esvaziamento industrial. Do ponto de vista internacional, o contexto da economia internacional segue pouco favorável com a consolidação asiático-chinesa como eixo produtor de manufaturados e o prosseguimento das guerras e da desconfiança no mercado global. Apesar de que a retomada de políticas pró-indústria pelos EUA possa ter algum efeito emulador nos países em desenvolvimento.

Do ponto de vista nacional, em que pese o anúncio de uma nova política industrial, denominada Nova Indústria Brasil (NIB), e que reconhece a desindustrialização como um problema, nada até agora garante que ela não será mais uma vez sabotada por uma política macroeconômica restritiva. Mesmo no caso de uma virada nacionalista na política macroeconômica, o mais provável é ela beneficiar outros polos industriais que não a RMSP, com destaque para o Anel Macro e outras cidades médias brasileiras. Assim, supondo um novo ciclo sustentado de

investimentos industriais, em situação de convergência e complementaridade entre políticas industrial e macroeconômica, muito provavelmente, a RMSP só seria privilegiada em caso de uma política regional ativa em seu favor. Acontece que, diante da trajetória regional brasileira, marcada por elevadíssimas disparidades regionais, uma política pró-São Paulo é uma antipolítica regional e um disparate.

Sobriariam, então, os governos locais. Embora haja uma importante discussão sobre desenvolvimento local,⁷ eles pouco podem fazer para a atração de novas indústrias, pois possuem pouca margem de manobra para isenções fiscais que afetam a indústria de transformação, e o uso de instrumentos urbanísticos tendem à inefetividade – o zoneamento, por exemplo, tem efeito sobre a retenção de firmas industriais, mas não sobre a atração.

Agora, pouco não é nada. Além da já tradicional prática de doação de terrenos, municípios podem levar a cabo estratégias de corpo a corpo para a atração de investimentos industriais. Podem, também, investir em fatores que geram externalidades positivas para a indústria, como infraestrutura básica e de transportes, instituições de formação e qualificação de mão de obra e instituições ligadas à infraestrutura de conhecimento, com destaque, por um lado, para a pesquisa aplicada e, por outro, para a interligação entre universidade-empresa. Os municípios do Anel Metro podem, também, fortalecer a atuação conjunta no bojo dos consórcios já existentes, ao mesmo tempo buscando a colaboração do MSP (tradicionalmente avessa à cooperação metropolitana), a integração de ações interconsórcios e a interlocução com o governo estadual.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-3577-1238>

Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo SP/Brasil.
alexandre.abdal@fgv.br

[II] <https://orcid.org/0009-0000-2167-7684>

Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo SP/Brasil.
felipemadio@gmail.com

Notas

- (1) Uma versão inicial deste artigo foi apresentada na mesa “Desindustrialização e memória operária” no Seminário Internacional “Desindustrialização e refuncionalização do patrimônio industrial”, em maio de 2023, na Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP). O registro do seminário pode ser acessado no livro digital *Desindustrialização e refuncionalização do patrimônio industrial: debate sobre experiências locais e internacionais*, organizado por Clarissa Gagliardi e Mônica Carvalho e publicado em 2024.
- (2) As discordâncias, que não serão discutidas neste artigo, dizem respeito a como interpretar essa perda de participação, por exemplo, se estaríamos diante de um processo de desindustrialização da RMSP, de reversão da polarização da RMSP ou se a RMSP permaneceria industrial e/ou polarizadora da produção nacional.
- (3) Para uma discussão da ação planejadora específica do governo estadual paulista, ver Tavares (2018b).
- (4) Com destaque para custo da terra e custo da mão de obra, mas, também, legislação ambiental, organização da classe trabalhadora, violência, congestionamentos, etc. (Negri, 1996).
- (5) O QL é dado por: $QL = (Eaj/Eaesp) / (Eatvj/Eatvesp)$, em que: Eaj é o emprego da atividade específica na região específica; Eaesp é o emprego da atividade específica na região total (ESP); Eatvj é o emprego geral na região específica; e Eatvesp é o emprego geral na região total (ESP).
- (6) Essa classificação, desenvolvida em Abdal, Torres-Freire e Callil (2016), subdivide a indústria de transformação segundo a sua intensidade tecnológica medida pelos gastos diretos e indiretos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e os serviços segundo a natureza do serviço prestado e o grau em que incorpora conhecimento, ambos avaliados pela descrição da atividade na Cnae 2.0. O resultado são 4 segmentos industriais (alta, média-alta, média-baixa e baixa intensidade de tecnologia e 7 segmentos de serviços (Serviços Intensivos em Conhecimento [SIC] profissionais, SIC-Tecnológicos, SIC-Financeiros, SIC-Sociais, SIC-Mídia e Cultura, serviços produtivos não intensivos em conhecimento e demais serviços).
- (7) Ver, por exemplo, Comin e Torres-Freire (2009) e Santos (2013)

Referências

- ABDAL, A. (2009). *São Paulo, desenvolvimento e espaço: a formação da Macrometrópole Paulista*. São Paulo, Papagaio.
- _____. (2015). *Sobre regiões e desenvolvimento: os processos de desenvolvimento regional brasileiro no período 1999-2010*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- _____. (2019). Contribuição à crítica da política industrial (2003-2014). *Novos Estudos Cebap*, v. 38, n. 2, pp. 437-456.
- ABDAL, A. et al. (2019). Caminhos e descaminhos da macrometrópole paulista: dinâmica econômica, condicionantes externos e perspectivas. *Cadernos Metrópole*, v. 21, n. 44, pp. 145-168.

- ABDAL, A.; TORRES-FREIRE, C.; CALLIL, V. (2014). A geografia da atividade econômica no estado de São Paulo: identificando territórios segundo a intensidade de tecnologia e conhecimento. *Estudos de Sociologia*, v. 19, n. 37, pp. 317-347.
- _____. (2016). Rethinking sectoral typologies: A classification of activity according to knowledge and technological intensity. *RAI*, v. 13, n. 4, pp. 232-241.
- ABDAL, A.; WISSENBAACH, T. (2022). Critical analysis of the Development Pole Strategy extension to São Paulos's city North Zone. *Novos Estudos Cebrap*, v. 41, n. 1, pp. 123-143.
- ABREU, G. K. M. (2017). *Planejamento urbano e atividades econômicas: balanço das experiências da cidade de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- AMSDEN, A. (2009). *A ascensão do resto: os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia*. São Paulo, Unesp.
- ARAÚJO, T. B. (2000). *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro, Revan.
- AZZONI, C. R. (1986). *Indústria e reversão da polarização no Brasil*. São Paulo, IPE-USP.
- BARBOSA, A. de F. (2011). "China e América Latina na nova divisão internacional do trabalho". In: FERREIRA, R. P. F. et al. (org.). *A china na nova configuração global: impactos políticos e econômicos*. Brasília, Ipea.
- BESSA, V. et al. (2012). "Território e desenvolvimento econômico". In: COMIN, A. et al. (org.). *Metamorfoses paulistanas: atlas geoeconômico da cidade de São Paulo*. São Paulo, PMSP, Cebrap, Unesp, Imprensa Oficial.
- BORGHI, R. A. Z. (2020). China's trade specialization pattern with Latin America and African economies: revisiting the core-periphery dichotomy. *Revista Tempo do Mundo*, v. 24, pp. 27-52.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2014). *A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência*. São Paulo, Editora 34.
- _____. (2020). A armadilha da liberalização: por que a América Latina parou nos anos 1980, enquanto o Leste da Ásia continuou a crescer? *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 40, n. 2, pp. 405-410.
- _____. (2022). Quase estagnação no Brasil e o novo desenvolvimentismo. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 42, n. 2, pp. 503-531.
- CALDEIRA, T. (2000). *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, Editora 34/Edusp.
- CANO, W. (1998). *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970 e 1970-1995*. Campinas, IE-Unicamp.
- CARVALHO, L. (2020). *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo, Todavia.
- CASTRO, A. B. (1985). "Ajustamento vs. transformação: a economia brasileira de 1974 a 1984". In: CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. (org.). *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- COMIN, A. (2003). *Mudanças na estrutura ocupacional do mercado de trabalho em São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- COMIN, A.; AMITRANO, C. (2003). Economia e emprego: a trajetória recente da Região Metropolitana de São Paulo. *Novos Estudos Cebrap*, n. 66, pp. 53-76.
- COMIN, A.; TORRES-FREIRE, C. E. (2009). Sobre a qualidade do crescimento. *Novos Estudos Cebrap*, v. 1, n. 84, pp. 101-125.

- COUTINHO, L.; FERRAZ, J. C. (1994). *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas, Papirus.
- DINIZ, C. (1993). Desenvolvimento poligonal no Brasil nem desconcentração, nem contínua polarização. *Nova Economia*, v. 3, n. 1, pp. 35-64.
- DRACH, D. C. (2016). *Componentes estruturais da desindustrialização: uma análise da economia brasileira para o período 2003-13*. Dissertação de mestrado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- EMPLASA (2014). *Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013-2040*. São Paulo, Secretaria da Casa Civil.
- _____. (2019). Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – RMSP: diagnóstico final.
- EVANS, P. (1982). *A tríplice aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*. Rio de Janeiro, Zahar.
- FRÚGOLI JR., H. (2000). *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações em São Paulo*. São Paulo, Edusp.
- FURTADO, C. (2000). *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*. São Paulo, Paz e Terra.
- KUPFER D. (2003). A indústria brasileira após 10 anos de liberalização econômica. Artigo apresentado no Seminário Brasil em Desenvolvimento, Instituto de Economia da UFRJ.
- LIPIETZ, A. (1987). *Miragens e milagres: problemas da industrialização do terceiro mundo*. São Paulo, Nobel.
- MATTEO, M.; TAPIA, J. R. B. (2002). Características da indústria paulista nos anos 90: em direção a uma city region? *Revista de Sociologia e Política*, n.18, pp. 73-93.
- MENEGON, N. M. (2008). *Planejamento, território e indústria: as operações urbanas em São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- MEYER, R. M.; GROSTEIN, M. D.; BIDERMAN, C. (2004). *São Paulo metrópole*. São Paulo, Edusp/Imprensa Oficial.
- NEGRI, B. (1996). *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)*. Campinas, Unicamp.
- NOGUEIRA, M. A. (1998). *As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo, Paz e Terra.
- OLIVEIRA, F. (2003). *Crítica à razão dualista*. São Paulo, Boitempo.
- PACHECO, C. A. (1998). *Fragmentação da nação*. Campinas, Unicamp.
- PASTERNAK, S. et al. (2023). "Restrições, tendências e perspectivas da indústria de transformação da RMSP: o caso do ABCD paulista". In: NAKANO, A. K. et al. (org.). *Reforma urbana e o direito à cidade: São Paulo*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- RANGEL, I. (2012). "Economia: milagre e antimilagre". In: RANGEL, I.; BENJAMIN, C. (org.). *Ignácio Rangel: obras reunidas – vol. 1*. Rio de Janeiro, Contraponto.
- SALLUM JR., B. (1996). *Labirintos: dos gerais à Nova República*. São Paulo, Hucitec.
- _____. (1999). O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Tempo Social*, v. 11, n. 2, pp. 23-48.
- SANTORO, P.; ROLNIK, R. (2017). Novas frentes de expansão do complexo imobiliário-financeiro em São Paulo. *Cadernos Metrôpole*, v. 19, n. 39.
- SANTOS, F. B. P. (2013). *A atuação dos governos locais na redução das desigualdades socioeconômicas*. Tese de doutorado. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

- TAVARES, J. C. (2018a). Formação da Macrometrópole no Brasil: construção teórica e conceitual de uma região de planejamento. *Eure*, v. 44, n. 133, pp. 115-134.
- _____. (2018b). Planejamento regional no estado de São Paulo: polos, eixos e a região dos vetores produtivos. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 20, n. 2, pp. 344-367.
- TINOCO, A. (2003). Das economias de aglomeração às externalidades dinâmicas de conhecimento: por uma releitura de São Paulo. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 5, n. 1, pp. 47-61.
- WISSENBACH, T. C. (2012). "Entre o boom e a bolha: uma análise da incorporação residencial paulistana no período recente". In: COMIN, A. et al. (org.). *Metamorfoses paulistanas: atlas geoeconômico da cidade de São Paulo*. São Paulo, Imprensa Oficial.

Texto recebido em 16/fev/2024
Texto aprovado em 31/mar/2024

Tertiary spaces. Urban restructuring trends in the deindustrialization context?

Espacios del terciario. ¿Tendencias de reestructuración urbana en contextos de desindustrialización?

María Eugenia Goicoechea [I]
María Soledad Arqueros Mejica [II]

Abstract

This paper aims to understand and characterize the emergence of tertiary spaces in the post-industrial city, focusing on the spatial and production transformations they promote. We understand tertiary spaces as novel urban forms targeted at the spatial and production repurposing of consolidated areas that stimulate the growth of the tertiary sector, commercial vitality, and urban dynamism. The study focuses on the Metropolitan Region of Buenos Aires. The methodological strategy is qualitative, and data were produced through a morpho-typological survey and interviews with municipal authorities and entrepreneurs in the sector. The results show the role played by those forms in the urban and production repurposing of previously industrial areas.

Keywords: economic geography; production restructuring; urban renewal; metropolitan areas; socio-territorial transformations.

Resumen

Este artículo se propone comprender y caracterizar el surgimiento de espacios del terciario en la ciudad posindustrial, poniendo particular atención a las transformaciones productivas y espaciales que promueven. Entendemos a los espacios del terciario como figuras urbanas novedosas orientadas a la reconversión productiva y espacial de áreas consolidadas, estimulando el crecimiento del sector terciario, la vitalidad comercial y la dinamización urbana. La investigación está focalizada en la Región Metropolitana de Buenos Aires. La estrategia metodológica es cualitativa y los datos fueron producidos mediante un relevamiento morfo-tipológico y la realización de entrevistas a funcionarios municipales y empresarios del sector. Los resultados evidencian el papel que juegan estas figuras en la reconversión productiva y urbana de áreas previamente industriales.

Palabras clave: geografía económica; reestructuración productiva; renovación urbana; áreas metropolitanas; transformaciones socio-territoriales.



Introduction

As a consequence of an industrialization period based on the substitution of late and intensive import in the light industry of goods of internal consumption, in the middle 70s, Argentina began to undergo a process of dismantling of the manufacturing structure and entered into a process of improvement of tertiarization. Measures adopted in 1976 during the last military dictatorship, together with the neoliberal policies of economic, commercial and financial opening, the deregulation of working frameworks and the lack of public investment on productive infrastructure, strongly affected our national industry. Later, the official exchange rate during the 80s and 90s invigorated import entries. No matter how strong the economic crisis and devaluation of 2001 were, a process of recovery on the sector started, but the local productive framework did not recoup.

These changes occurred mainly in the Metropolitan Region of Buenos Aires (RMBA), significantly impacting on the premises according to the principles of population localization, its uses and soil density, and urban hierarchies. On the one hand, it implied the impairment of consolidated urban and densely populated areas, especially in the south of the Autonomous City of Buenos Aires (CABA) and surrounding Municipalities of the first ring.¹ Those territories had become the favourite localization for the industry, which together with the plot of lands and the development

of the railway favoured population settlement (Torres, 2001; Blanco, 2005 and Bozzano, 2007). In turn, during the 90s, in the context of economic opening – global and regional –, a process of geographic reconcentration of the national industry in the RMBA began, following patterns of localization even more scattered and grouped in industrial parks and areas of the peri-urban space in line with the expansion of Metropolitan highways and the increase in the use of private transportation (Blanco, 2005; Briano et al., 2003). Therefore, while old industrial areas, which were urbanely consolidated in the south of CABA and surrounding Municipalities, turned into "industrial cemeteries" (Bozzano, 2007), in the second and third ring, the railway began to create industrial areas for exclusive purposes. There are two phases of a process of change in the production that nowadays posit challenges to guarantee the vitality and dynamics of the city built over the obsolescence of some sectors.

In this context, it is important to recognize the establishment of new urban agents in RMBA, which are called "areas of the tertiary sector". They make up one of the ways in which local policies pretend to foster the economic development in the consolidated areas, promoting a growth of the tertiary sector, commercial vitality and urban dynamics. Those initiatives are encouraged in CABA as Economic Districts and traditional places of the Buenos Aires Conurbation, such as food businesses or special districts. Most

of them are located in consolidated places, which had formerly been industrial places, but had undergone impairment and practical obsolescence processes in the neoliberal context.

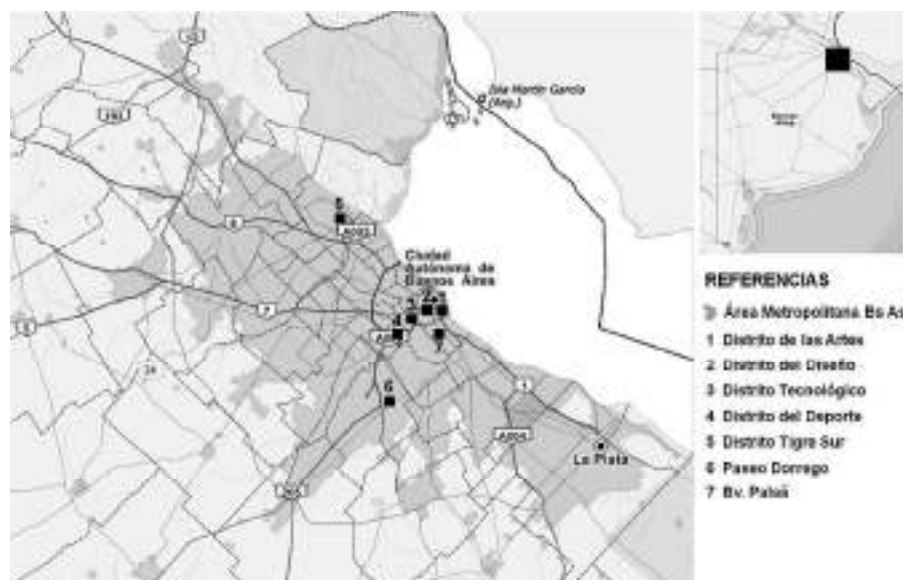
The establishment of those services leaves the door open for questions about the spatial arrangement that the tertiary sector adopts and the possibility of recognizing examples of territorial rearrangement promoted by tendencies of tertiarization of the local economy. Some questions that arise are: Which is the economic nature that the tertiary sector assumes in the local context and how is it territorialized? What happens with the new arrangement of the post-industrial city? Which characteristics do the geographic places where services are developed have? We argue in the working hypothesis that certain pathways of the territory – its local scale and its regional and global reach – determine the special way in which the tertiary sector develops. Following this reasoning, the areas of the tertiary sector of RMBA exhibit their own characteristics: a) dependent inclusion of the local economy in the global context, late and relative pathways of industrialization; b) structural inequality as a feature of the social base; and c) the shifting macroeconomic conditions that set up a climate of political instability and financial uncertainty. Not only those aspects, but also others define the nature of the services, which grow in number and density in our latitudes, as well as how the services adapt to the socio-territorial changes.

The organization of this research takes into account a characterization of tertiary areas based on previous research done on many cases in the Autonomous City of Buenos Aires (CABA) and in Municipalities of the Buenos Aires Conurbation. These are the Arts, Design and Technological districts in the south of CABA and Palaá Bouvelard in Avellaneda Municipality, Tigre Sur district in Tigre and Paseo Dorrego in Esteban Echeverría (Figure 1).

In each case, key actors of the local public administration, businesspeople and members of the community were interviewed; a morpho-typological (González Redondo et al., 2022) survey of the land and its changes, newspaper articles and official documents were studied and local rules were analysed.² Besides, each tertiary premise was considered, answers to the questions were found, reflecting on a conceptual way about the nature of those promoted tertiary economic activities, which urban agents foster as well as the spatial scope of those changes.

The organization of this article is based on those elements of analysis. Therefore, case studies are presented to get deeper into the specific characteristics that have turned those urban agents into new objects of study so as to understand the role of the services in the current socio-territorial changes in RMBA. It is worth noticing that each section articulates the revision of relevant bibliographic documents and theoretical-conceptual contributions oriented to understanding the characteristics of tertiary areas. Finally, conclusions are discussed.

Figure 1 – Map showing the location of tertiary areas under analysis
RMBA, Year 2023



Source: developed by the authors.

Presentation of case studies

As it was mentioned before, the areas of the tertiary sector in RMBA are the result of measures promoted or taken by the public sector that emphasized the economy as the engine to foster a process of changes in the city, focusing on hegemonic speeches and models of economic geography (like clusters or districts) applied to the tertiary sector. Nevertheless, in each case, a special political-institutional arrangement is

adopted in line with the agents, interests and specific geographic conditions that no matter the common aspect that share, have different territorial paths.

In CABA, since 2008, the local government has nurtured the creation of “economic districts” with the aim of fostering an urban makeover. At the beginning, most of the districts were located in the south. The urban impairment and functional obsolescence of the area stood out in the analysis of

some areas where new economic activities were compatible with residential areas. Consequently, there are certain similarities (even a deeper understanding) regarding previous urban makeover measures, like the interventions over public space, the beauty and recovery of the south-east part of the city (Herzer, 2008) and Major Urban Projects that changed the Abasto area (Kozak, 2011; Soccoloff, 2015; Carman, 2006), Puerto Madero (Cuenya and Corral, 2011) and Comuna 8 (Arqueros Mejica, 2017).

In each district, the establishment of businesses and companies of the same economic sector is promoted by offering tax and fiscal benefits, leading to a new way of territorial arrangement which divides the city into topics – and concentrates investments – standing out certain productive features or characteristics (whether inherent to the area). First, the Technological district (2008) was set up on a polygon that occupies most of Parque Patricios neighbourhood, part of Nueva Pompeya and some square metres of Boedo. There, companies of the Information and Communication Technology (ICT) sector are encouraged to set up. Moreover, it is the sector that shows more dynamism in relation to socio-territorial changes. Later, the

Arts district was created in 2012. Conditions favoured entrepreneurship related to the visual and performing arts, literature and music in La Boca neighbourhood and the south part of San Telmo. A year later, in 2013, the Design district was created in Barracas neighbourhood. New businesses related to design (industrial, fabric, graphic, multimedia, advertising, shoes, furniture, among others) were set up taking into account the activities near Centro Metropolitano del Diseño. Recently, the government has moved forward some consolidated traditional areas in line with initiatives of tactical urbanism of post-pandemic, especially in Youth District along north riverside (2020) and the Wine District in Devoto (2021).

Likewise, the local government has brought about improvements on urban infrastructure and accessibility to the area. Consequently, apart from the establishment of some activities, the appearance of new districts involved a dynamism of the real estate market and the construction sector as well as the commercial area. Nevertheless, those trends did not happen in the same way in all the cases, standing out different territorial arrangements based on the heterogeneity of intra and inter-district relations (Arqueros Mejica et al., 2020; Goicoechea and Arqueros Mejica, 2021) (Figure 2).

Figure 2 – Limits and Characteristics of Economic Districts in the South of Buenos Aires (Communes 4 and 8)



Source: developed by the authors.

Comments: We depart from recognizing the heterogeneities that exist between intra and inter-districts, acknowledging that the south of Buenos Aires is home to many places with different purposes, types of buildings and social levels. We identify these characteristics as well as the type of activity promoted in each district as key features to understand how makeover initiatives impact.

The “success” of the district policies in Buenos Aires caused interest between the Municipalities of the Greater Buenos Aires that, with some changes, started to promote urban and economic transformations in their main areas, leading to new geographic arrangements. In this context, the Tigre Sur district (DTS) was created in 2014, following some of the criteria for the economic activities measures that the Buenos Aires districts set up. Boosters aim to consider districts as the reference area for the artistic creation, design

and scientific-technological production in the Metropolitan Region. DTS covers a polygon of the historical centre near the main area and it is introduced as part of the Programme of Urban Makeover which highlights the coexistence of architectonic buildings with a heritage value and the non-working industrial equipment in this area (Goicoechea et al, 2023) (Figure 3).

Paseo Dorrego and the Palaá Boulevard have dissimilar dynamics. Both places have always run food businesses, so the Municipality

Figure 3 – Limits and characteristics of Tigre Sur district:
map of the localization, pictures of the urban surroundings and map
of the most relevant plots purposes. Tigre 2023



Source: developed by the authors.

Comments: Tigre has historically been a privileged area characterized by countries, private neighbourhoods, gated communities and linked to tourism, mostly the Delta area and Puerto de Frutos, which is one the most well-known places for local and international tourists. 381 plots were analyzed. 63,68% fulfil residential purposes whereas 18,5% exhibit commercial or services purposes.

intervened at some point of the process to make commerce strong and improve the urban scenery. Changes in the residential area have been introduced as a result of rising of the commercial sector.

Avellaneda is a Municipality which is famous for its industrial and port activities. Its main area is functionally integrated into the historical part of San Telmo in CABA and with the main businesses in Quilmes and Lanus. The gastronomic area of Palaá Boulevard began

to develop in 2015 by private means, leading to the opening of bars and restaurants in old houses or former industrial premises after a renovation into a modern façade. Neither franchises nor chains of national scope took part in it. Measures taken by the Municipality have stimulated the process to make the public area attractive and have fostered a symbolic idea of the area under the motto #Quedate (#Stay) in Avellaneda (Arqueros Mejica et al., 2023) (Figure 4).

Figure 4 – Limits and characteristics of Palaá Boulevard:
map of the localization, pictures of the urban surroundings
and map of the most relevant plots purposes. Avellaneda, 2023



Source: developed by the authors.

Comments: Avellaneda is a traditionally industrial and port Municipality, connected to CABA and other main commercial areas in Quilmes and Lanus. 418 plot lands along Palaá Boulevard were studied. 38,6% fulfil residential purposes and 23,95% exhibit commercial or services purposes.

On the other hand, Paseo Dorrego is adjacent to the main traditional area of the city of Monte Grande, district of Esteban Echeverría (Figure 5). The makeover process started due to the establishment of food businesses and stores that sell “fashionable” products that were investments of private initiatives. Since 2018, the local government supported those initiatives through measures oriented to the attractiveness of public premises, the promotion of cultural activities and advertising.

In this context, the Municipality inaugurated Paseo Dorrego to make the place stand out and organized monthly special events to encourage consumption.

These experiences work as common ground with the settings of traditional sub-centralities at the beginning of the decade (Ciccolella, et al., 2015; Vecslir and Elimbaun, 2016; Vecslir et al., 2017), yet include new elements that must be analysed, particularly the economic incentive for the tertiary sector.

Figure 5 – Limits and characteristics of Paseo Dorrego: map of the localization, pictures of the urban surroundings and map of the most relevant plots purposes. Monte Grande, 2023



Source: Developed by the authors

Comments: Paseo Dorrego develops as a new food business place adjacent to the main traditional area of Monte Grande, Municipality of Esteban Echeverría. 277 plot lands were analysed. 35% fulfil residential purposes and 55,2% exhibit commercial or services purposes. Among the latter, 10% are food businesses. Within the polygon made up of 10 squares in Paseo Dorrego, there are 4 night clubs and 1 theatre.

Areas of the tertiary sector in RMBA

The analysed cases depict a special interaction that has taken place between the historical background of the land and new changes, giving rise to makeover processes or different “alternatives” (Goicoechea et al., 2021; Arqueros Mejica et al., 2020). Our research encompasses many case studies from CABA to the Metropolitan city, recognizing a shift in the type of activities that were fostered in those areas. It is then observed that the

production or innovation sphere, noticeably present in the districts of Buenos Aires, little by little was also taking place in the Buenos Aires Conurbation, where restaurants and entertainment services are offered. However, leaving the urban processes aside, it is possible to recognize some common aspects that lead us to acknowledge them as a unit of the “tertiary sector”. Some of these elements are introduced, paying close attention to the economic dimension of the territorial changes and the way in which the assumptions of a transition from the local production to a tertiary advancement are made.

The nature of the promoted activities

Delving into this aspect implies reflecting on the tertiary sector, the economic activities that covers and how the local context develops. The great internal heterogeneity is one the main characteristics of the sector.

The notion of “tertiary sector” has appeared in the mid-19th century when the neoclassicals Fisher (1939) and Clark (1940) proposed to think about a three-sector model: primary, secondary and tertiary, including specific activities in each sector and encompassing a wide range of activities that offer services within the tertiary sector. Later, Foote and Hatt (1953) grouped services differently: 1) tertiary sector, including restaurants, hairdresser’s, laundries, household equipment workshops and other jobs; 2) quaternary sector that orders, coordinates and manage activities of the primary, secondary and tertiary sector, including transport, commerce, communication, finance and administration; 3) the quinary sector, including health, education and training and leisure activities (Cuadrado Roura and Del Rio, 1990).

Therefore, the tertiary sector involves a variety of activities with different levels of complexity and requirements targeted to the immediate or long-lasting consumption, to commerce of different socio-economic nature, to technical repairments or entertainment, to the production, making inputs in the industrial processes (Garza, 2006). Besides, some specialized services stand out from

the industrial services – which constitute technological and innovation contributions to the productive processes – regarding services that are part of the circuit, for example, transport, logistics, and storage. In this way, there are significant differences regarding their ability to generate surplus value because, following a Marxist perspective, even though services oriented to consumption could be carried out within the commercial sphere without adding capital gains, services oriented to the production sphere effectively increase the capital value. The latter type of services will be developed in the following sections.

Heterogeneity becomes the starting point to understand the influence of the economic background in the process of productive changes and the process of accumulation models based on the manufacturing production of those activities based on services. The development of productive forces does not imply a dematerialization of employment, but involve a greater overlapping between tangible and intangible work that continues to be subordinated to the logic of the production of goods and capital. The contemporary world evidences connection between the textile and services activities, between practical working activities and abstract activities that take part in the context of the productive redistribution of capital (Antunes, 2007, pp. 35-37). Therefore, the development of new activities associated to the advanced tertiary sector (or quaternary) inevitably requires the interaction with a consolidated tangible productive base. In this context, it is noted that while modern

economies of the main countries perceive the growth of services as an indicator of wellbeing improvement, consolidation of the productive development and increase of wealth³ (Clark, 1940; Fourastié, 1949), in the Latin American economies, services have historically constituted a solution to the problem of local workforce.⁴

Nun et al. (1968) argued that the dependent inclusion of the Latin American region in the world economic circuit has defined the economic and geographic background of our land in a way of Fordism. Industrialization in the region started 150 years ago after the industrial revolution when European countries reached a relatively high level of development of their productive forces, monopolist concentration and centralization, and international penetration, resulting from industrial, commercial and transnational bank companies (Pradilla, 2013). It was an industry oriented to the local consumption, of low organic capital stock and limited capacity of absorption of the workforce in cities (Prebisch, 2012; Jaramillo and Cuervo, 1987). The relative character of industrialization led to a process of apparent tertiarization, making the region unique (Márquez López and Pradilla, 2008).

We can observe that the growth of the tertiary sector in Latin American economies could give be the response to the growth of relative overpopulation in cities whose activities are mainly part of the tertiary sector that is composed of trivial services rather than to the complexity of the tangible production

system (that requires working profiles for tasks R+D due to the technological advancement and communication). Also, the characteristics of the industrial development influenced the integration of services to the productive economic base. Manufacturing activities did not have high levels of technological development and withdrew, at a great level, from the incorporation of services that add value to the subsidiary activity. These steps – partly – explain the rising of the tertiary sector based mainly on services oriented to individual consumption with a low level of task complexity and knowledge involved. It developed as an economic unit with a low organic capital stock. They are considered trivial services, including services, such as street selling, retail sales, food services, professional services, blue-collar work, entertainment, etc.

These characteristics of the tertiary sector in the local context are evidenced in our case studies because apart from their features and economic activities (ICT, design, innovation, leisure), they exhibit a predominance of trivial services as the base of the economic dynamic.

In Chart 1, there is a presentation of the results of the survey about purposes according to land plots on each of the case studies. Data suggests that the residential area tends to stand out in all the cases, reaching around 50% with lower exceptions in Paseo Dorrego and Arts district, two areas highly affected by the central dynamics. On the other hand, industrial activities, except for Esteban Echeverría, exist in all the analysed areas with lower value reaching 5% average.

We draw our attention to the tertiary sector that shows different levels of prevalence. Therefore, it is noticeable that most activities are located in Esteban Echeverría (58,5%), Arts district (48,6%) and Design district (45,1%) in CABA. Mixed activities (including residential purposes) are located right next to the owners' house or in commercial ground floors of buildings. They are oriented to

individual consumption and to the satisfaction of population needs. When studying them closely, it can be pointed out that, as an example, in Esteban Echeverría, 28% of the activities belong to restaurants, bars, ice-cream shops, cafés, etc. There are also markets, many retail businesses (paint stores, hardware store, grow stores and bicycle stores), event venues, theatres, among others.

Chart 1 – Analysed purposes in areas of tertiary sector. Selected case studies
RMBA, 2023

Premise/Purpose	Freq	Green spaces / Not used	Residential	Industrial	Tertiary Sector					Others	Total
					Services	Commercial	Mixed (including residential)	Equipment (sports, education, health)	Subtotal		
Palaá Boulevard (Avellaneda)	Abs	21	218	9	25	43	47	16	131	25	404
	%	5,2	54,0	2,2	6,2	10,6	11,6	4,0	32,4	6,2	100
Paseo Dorrego (E. Echeverría)	Abs	13	97	0	11	102	10	9	162	5	277
	%	4,7	35,0	0,0	4,0	36,8	14,4	3,2	58,5	1,8	100
Tigre Sur district (Tigre)	Abs	27	243	25	4	22	44	7	77	9	381
	%	7,1	63,8	6,6	1,1	5,8	11,6	1,8	20,3	2,4	100
Arts and Audiovisual (CABA)	Abs	20	86	8	19	12	79	10	120	13	247
	%	8,1	34,8	3,2	7,7	4,9	32,0	4,0	48,6	5,3	100
Technological (CABA)	Abs	20	65	8	10	0	13	0	23	2	118
	%	16,9	55,1	6,8	8,5	0,0	11,0	0,0	19,5	1,7	100
Design (CABA)	Abs	2	63	9	25	10	28	6	69	10	153
	%	1,3	41,2	5,9	16,3	6,5	18,3	3,9	45,1	6,5	100
Sport (CABA)	Abs	14	172	4	9	16	40	6	71	0	261
	%	5,4	65,9	1,5	3,4	6,1	15,3	2,3	27,2	0,0	100

Source: developed by the authors.

Comments: Some differences might be due to the specific characteristics of the survey and the methodological decisions adopted according to the nature of the cases. In Palaá Boulevard and Paseo Dorrego, which are small areas of intensive localization of economic activities, all blocks were analysed. To study the rest of cases, some model blocks were selected regarding the internal socio-territorial differences of each district.

Economic agents and their function

Tertiary activities do not fit the dynamic node of the globalized economy not only because of the nature of the economic activities that prevail – minor services – but also because of the characteristics of the economic agents that have developed them.

Considering this, we can argue that the dependent pathway of the local economy also conditioned from the beginning a special structural heterogeneity: capital agents that coexisted with non-capitalist production ways, working people with great revenue gaps and different working conditions, freelancers with non-traditional jobs or with self-employed jobs and entrepreneurs. During the last military dictatorship (1976-1983), deindustrialization processes, inflationary contexts, decrease of real salaries in a repressive context and harassment to workers and institutions steered changes from the formal dependent job post to a non-regulated market (freelancers, small businesses) (Dieguez and Gerchunoff, 1984), underlining the differences in working and productive characteristics of the region. Later, in 1990, neoliberal policies were adopted and consolidated the segmented job market polarized by sectors and difficulties of the workforce salaries, which is still happening in the present (Neffa et al, 1999). Finally, currently, there are macroeconomic conditions that do not encourage businesses which would operate under capitalist logic and specifically of those who produce goods (which require more organic capital stock, guarantees for permanent

storage of goods and raw material and more stable commercial links). Therefore, as it was mentioned before, within the heterogeneity of services, minor services are the ones that create job posts because of the amount of capital stock and structure.⁵ According to Jaramillo (2016), in many personal services or blue-collar jobs, Simple Commodity Agents have more chances of surviving due to the fact that relative productivity of capitalist agents is not enough to tear down simple commodity production.

Taking into account these aspects, our case studies evidence a development of the tertiary activities with a low level of complexity and sophistication as they are carried out under simple capitalist and commodity ways that, without making up subsistence strategies, are articulated and complemented with more dynamic sectors of the economy (such as the real state). In the arrangement of the territory, a special disposition is established, following the type of activities, measures adopted by many agents and pathways of each territory.

There are some large-scale businesses and, to a greater extent, small investors with capital stock oriented to the production of food, entertainment and personal services that offer services of notable distinction. Small-scale investments are capable of creating low sophisticated jobs, but significantly contribute to the scenery and practicality of the areas where they are erected. Different from the encouraged trends under the framework of global processes, we are not talking about investments promoted by concentrated sectors

pursuant to the creation of a corporate city, but to the creation of small and medium-scale business atmosphere that they have adopted under the framework of a capitalist market. Results of our interviews reveal that there are agents who feel strongly identified with the territory, and have been triggered by their desire to improve and “modernize” the consumption patterns in those areas to catch new consumers. In Paseo Dorrego in Esteban Echeverría, officials who were interviewed pointed out that many of the lifepaths of those new food entrepreneurs were sons of traditional food business owners who wanted to open small bars, burger restaurants, breweries, among others.

About their economic function

The role or economic function that the tertiary sector plays in the local economy, especially in RMBA, leads us to deliberate on how services contribute to the productivity and creation of value.

National statistics show that the growth of services does not necessarily trigger a growth in GDP, nor local revenues, nor an improvement in exchange terms. The productivity of services is less than in the manufacturing industry because in this context, the national economy greatly depends on the industrial activity. In fact, the predominance of more dynamic and

specialized services – those which complement the production and contribute to added value – is dependent and part of the manufacturing industry (Pradilla, 2013).

When considering their chance to create value, the tertiary sector has been the focus of many debates throughout the history of economic ideas. Delving into them exceeds the limits of this study, as notions began in the Mercantilism (where commerce was the main source of wealth), through Physiocrats (who founded the theory of value-work in which work is the source of all value), up to Adam Smith (who pointed out that the unproductive nature of services does not produce tangible benefits and cannot be stored, then they do not contribute to the creation of wealth). A systematic and detailed explanation can be found in Garza (2006) and Cuadrado Roura and Del Río (1990).

It is of our interest to consider Marxism which paid closed attention to the differentiation between productive and unproductive labour (Marx, 1980[1956]) and contributed elements to understand services from his value theory. We adhere to this position.

In the Marxist theory, it is possible to accept a wide notion of productive labour within which services can be included, when stating that “the category of productive workers, of course, are those who contribute in one way or another to the production of

the commodity, from the actual operative to the manager or engineer (as distinct from the capitalist)” (Marx, 1974:136 cited in Machado, 2017). This idea is complemented by the notion that “[the distinction between productive and unproductive labour] has nothing to do with the determinate content of that labour – its special utility or the particular use-value in which it manifests itself- but of the social relations embodied in the labour” (Marx, 1974:138 cited in Machado, 2017). Therefore, following Marx, it can be argued that services are not productive or unproductive in nature and within the heterogeneity of the services and their social relations embodied in the production, it is feasible to identify different instances in which surplus value could be created.

First, when services are offered just to be exchanged for money as money, they might be considered under the sphere of simple merchant exchange (C-M-C) without producing surplus value. Marx, nevertheless, differentiates the producer that directly sells their commodities in the market from those that offer a service which does not produce anything and that as a result of the exchange would obtain value. In the first case, a production of surplus value (not capital) occurs because it is exchanged, but in the second case, only rent consumption is observed (Ernest Mandel, 1979 in Bach, 2005).

Secondly, a different situation occurs when the service seeks to assign value to the commodity (that is to say, a good that will be exchanged). That case effectively corresponds to the M-C-M cycle because it is part of a capitalist relation of production that implies capital and work exploitation (taken from Rubin’s perspective (1974) on *Essays on Marx’s Theory of Value*).

Thirdly, selling does not produce value because value or surplus value is not the result of selling (in the sphere of exchange) but the result of production (productive capital) even though it constitutes a necessary way to guarantee the cycle of capitalist storage. “... Commercial work is necessary work, in general, so that capital works like commercial capital... It is work that deals with values, but does not create them” (Marx, 1974:381, cited in Machado, 2017).

Thirdly, the commercial activity of selling unfolds other implicit activities that add value, like transport -to take goods from one place to another where they could be done in the market- “The productive capital invested in it [transport industry] adds value to the transported goods, partly because of the value of transportation and partly because of the added value that transport workers add” (Marx, 1977, Volume 2, p.151, cited in Astarita, 2011).

Having analysed different standpoints, we can understand the economic impact of services in RMBA and the role they have adopted in these parts of the tertiary sector in the Metropolitan area. The economic activities analysed in this article belong to commerce, food and entertainment businesses which are inscribed into the sphere of simple commodity exchange and are oriented to the reproducing consumption of individuals in the society. They do not create surplus value nor involve capitalist relations of production. They are just activities that carry values and guarantee the cycle of capitalist storage (from sales, for example) but are maintained in the consumption of rent without creating value. Therefore, it can be noticed that in urban areas where these types of activities abound, there is a change from productive uses to consumption and reproduction. These territories, which are linked to industrial and manufacturing uses – where productive units take place (workshops, factories, hangars, warehouses) are merged with urban elements that guarantee general conditions of production (ways, neighbourhood stores and schools) – become affected by individual consumption, losing its economic role within the Metropolitan productive frame.

In this territorial arrangement, there is a tendency towards a specific way of economic tertiarization. It would be incorrect to express it in restrictive terms because, in each case, different uneven ways of production coexist, like small economic units, medium-size businesses (pymes) and

big capitalist businesses, like multinational companies oriented to technology with high levels of innovation. In the same way, there are divergences between case studies. For example, the Technological district is home to 360 technological companies, such as start-ups, big technological offices, including Tata Consultancy and IBM. On the other hand, in Dorrego and Palaá Bouvelard, there are food businesses owned by entrepreneurs or local businesspeople with their own brand or franchise.

Figure 6 illustrates how diverse existing companies are and allows us to measure commercial activities that thrive. However, our attention is focused on the type of minor services because they make up the main strategy that local governments encourage for the urban makeover as an economic boost for obsolete or deteriorated areas. Speeches and models, such as “Getting to the city in 15 minutes” or the “Urbanization in Human Scale” fulfil different purposes (residential and productive purposes) and a life scale of proximity that fosters the intensive consumption in the urban space.

Another aspect to highlight is the progressive relevance of the real estate and construction markets, which constitute the economic activity that adds capital value through the creation of buildings and urban rent. Different from industrial uses, new uses do not create conditions for a city conceived as a business place that promotes general conditions for the capitalist storage based

Figure 6 – Infographics about different economic units analysed in the premises of the tertiary sector



Source: developed by the authors.

on the production of surplus value. On the other hand, the development of those economic activities (of low added value and low productivity) implies a dynamic of urban production oriented to a privileged way of consumption of urban rent.

As it has been stated throughout this article, our case studies illustrate adaptative logic of local capitalist storage and depart from the idea of “the city as a business” where the economy takes place in areas triggered by financial capital and applied to the construction of business buildings for new services (Fani Alessandri, 2008). Nevertheless, it is important to consider it within the strategies of current capitalist storage and cover the importance that the real state market plays in the economic development of the consolidated city. In this context, it can be argued that changes in space give an answer to the force of real state businesses and its logic to occupy spaces rather than to the requirements and needs that the new environments create for the development of tertiary activities.

About the socio-territorial changes

The last aspect to consider is the characteristics that the geographic places exhibit so that the tertiary sector develops, that is to say, which socio-territorial changes exist and how the localization patterns of the service influence.

Garza (2006) postulates a differentiation between the rules for the localization of services, whether they are aimed at consumption or production. Within services

for consumption, there are services which are immediately consumed due to their non-tangible nature (inability to be stored or moved) and are located near potential consumers, requiring demographic concentration. Also, there are services that offer long-lasting consumption which are located in some specialized areas in big cities. On the other hand, services oriented to the production tend to be located in some metropolis with sophisticated and varied urban infrastructure thanks to public investments (economies of urbanization) which are home to a vast list of economic activities and great white-collar job positions.

This short explanation leads us to reflect on the establishment of tertiary business in relation to the territory where they are. Our case studies in RMBA throw light on the relation between industrial uses and services oriented to consumption. Even though the industry and services do not share the same rules of establishment (Garza, 2006), they share the need to be grouped and their dependence on the density and amount of population. This is why minor tertiary services are located in deteriorated industrial areas, resulting from the first industrialization wave (concentrated in the city, near pedestrian precinct) instead of the industrialization wave of the 90s, in industrial parks of the Metropolitan area. Therefore, given the conditions of the local economy of tertiary sectors, it is possible to go back to urban centres and consolidated city.

Regarding their impacts on the urban arrangement, services encourage grouping and concentration tendencies because of the

proximity to be sold and also fosters different territorial effects, such as attracting more clients. It is not coincidence that many of those initiatives are launched in neighbourhoods in CABA and main traditional areas of Buenos Aires Conurbation. In the same way, measures taken by the local government were intended to promote tax and fiscal benefits, but also led to an improvement in the façade and urban spaces. The economic reactivation is those places called, to a less or great extent, the investors' attention to construct new buildings, people's attention to live and a desire to turn old industrial places into bars or restaurants.

When conducting our survey, we could observe that the makeover processes reveal different developments, though they share low impact requalification. According to Vecslir and Kozak (2013) there are two types of changes. Firstly, requalification refers to improvements in buildings like better façade, recycling, additions or changes in material. Secondly, processes of changes in building typologies, referring to new higher constructions which evidence changes in the surrounding area. Our results indicate that in all cases requalification processes have had a major impact, reaching around 20% of plot lands in comparison to 6% average corresponding to changes in building typologies (Chart 2). In this group, there is a

significant number of improvements in former constructions (paint and façade), but, to a less extent, in recycling and addition works. Therefore, those improvements were made by people who dwell (work, live or use) those buildings, requalifying their environment. An important datum is that 73% in Paseo Dorrego and 30% in Palaá Boulevard of requalifications occurred in plot lands that have business or services-use (Arqueros Mejica et al., 2023).

Processes of changes in building typology paved the way for new buildings. In Paseo Dorrego and Tigre those processes derive from big real estate operations (6 and 5 buildings, respectively). Both impact on the urban environment of the studied areas which are characterized by low-rise buildings and scarcely populated, as well as by non-working industrial buildings.

New developments imply changes in buildings alignments, verticalization and density processes, in particular, portrayed as modern designs in comparison to traditional buildings in the areas. Their effects are material and symbolic because they include morphological and aesthetic changes that influence on the urban landscape to attract certain dwellers (Arqueros Mejica et al., 2023). The impact of these changes on each place is relatively low.

Chart 2 – Changes in buildings
Palaá Boulevard, Tigre Sur district, Paseo Dorrego, 2022

Premise of the tertiary activity / Changes	Requalification (%)	Changes in building typology (%)	Indefinite (%)	No changes (%)	Total (abs) %
Palaá Boulevard (Avellaneda)	25	5	2	68	100 (404)
Paseo Dorrego (E. Echeverría)	26	9	1	65	100 (277)
Tigre Sur District (Tigre)	23	3	2	72	100 (381)
Arts and Audiovisual (CABA)	15	5	0	80	100 (247)
Technological (CABA)	20	3	0	77	100 (118)
Design (CABA)	16	5	0	79	100 (153)
Sports (CABA)	15	6	0	79	100 (261)

Source: developed by the authors.

We observe that our case studies are not those “tertiary areas” that the literature has recognized as new market around modern economies and business ecosystems based on R+D, as a way of global exchange⁶ (Ciccolella and Vecslir, 2010). These viewpoints coincide with the impacts on globalization and new economic flows at a global scale, driven by the development of information and communication technologies, adapting cities from the growth of quaternary stages of the tertiary sector, whose activities add value to

the tangible production (De Mattos, 2010). We suggest nuancing our case studies with insights on urban reproduction in big Latin American metropolis in charge of real estate-financial, national-multinational capital, targeted to the investment in new architectonic artifacts and answering to soil value and rent strategies (Márquez and Pradilla, 2015). In this sense, our case studies’ characteristics are not similar to the tertiary sector that has restructured urban hierarchies in the Metropolitan Area of Valle de México (Pradilla, 2013).

Conclusions

The analysed tertiary sectors represent a tendency within the process of economic restructuring oriented to the tertiarization. It is not the only one, though. In RMBA, productive units associated to strategic and dynamic services of the economy emerge (corporate spaces, technological innovation businesses, among others), that impact on the urban makeover and real state value, leave footpaths on the Metropolitan restructuring and match with the type of tertiary services linked to the neoliberal globalization. Nevertheless, we can consider that our case studies contribute to the recognition of the local, special and specific dynamics that the tertiarization process has adopted in Latin America.

Cases that belong to the tertiary sector which were analysed belong to trivial services (food business, commerce, cultural business, mainly oriented to the immediate consumption). They constitute activities of low level of complexity and sophistication, carried out under low capitalist ways and simple commodities. There are mainly small and medium-scale businesses that provide answers to the adaptative logic of the capitalist storage framework, clearly differentiated from other concentrated sectors which foster a corporate

city. The establishment and development of this type of agents as well as the type of productive change that promote is directly linked to the dependent character of the local economy and its pathway in the industrialization process.

The emergence of tertiary services allows to understand some of the tendencies that influence the urban scenery of main neighbourhoods and traditional areas of RMBA in the post-industrial context. Therefore, some changes stood out in the context built from the development of trivial services with grouping and concentration trends. Also, the progressive relevance that the real estate and construction market adopts as well as the role of the dynamization of territory and rent. In this way, the establishment of tertiary services implied that the areas where they have been erected became affected to the individual consumption, emphasizing the losing of economic role in the local productive sphere that went through industrial stages. Besides, these changes have occurred gradually and present structural heterogeneity of the productive system.

Finally, some questions have emerged. Our research focuses on changes of the post-industrial city as of the establishment and development of the tertiary sector oriented to trivial activities in main areas. In this context, we seek to understand some tendencies that have been less studied in the literature and

complement themselves with other that have been more relevant, for example those linked to the city as a business sphere where corporate agents take part in. The connection between those relations is a unit of inquiry. Furthermore, the current inflationary and recessive context that Argentina is going through leaves the door

open for tertiary services under the dimensions analysed. Finally, we consider that it is crucial to pay close attention to the social effects that these changes bring about, especially when creating and reproducing inequalities. In the future, we look forward to studying those units of inquiry.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-8455-6772>

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Universidad Nacional de José Clemente Paz, Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdades. Provincia de Buenos Aires/Argentina.
megoicoechea@yahoo.com.ar

[II] <https://orcid.org/0000-0001-6400-7082>

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Universidad Nacional de Avellaneda, Departamento de Ambiente y Turismo. Buenos Aires/Argentina.
soledad.arqueros@gmail.com

Notes

- (1) General San Martín, Vicente López, Tres de Febrero, La Matanza, Lanús and Avellaneda were greatly affected.
- (2) These tasks were part of the research that we have been developed as “Urban Renovation and Territorial Changes in AMBA” (RUTA, in Spanish) through the projects: UNDAVCyT 2021 “Premises of the tertiary sector. Initiatives for an urban renovation in the main areas of the Great Buenos Aires”, PICT 2021-0664 “Urban changes in contexts of renovation: Economic Districts in the Metropolitan area of Buenos Aires”, and PIT-CONUSUR “Rearrangement of the main areas after the pandemic. New tertiary areas in the Great Buenos Aires”.
- (3) These ideas, which are predominant in economic thinking, emerged after World War II in some countries of advanced capitalism. They comprised the growth of services within the framework of progressive complexity of the economy, as the technological development fosters new productive processes, activities and job posts. The prevalent approach was an evolutive understanding, noting that the tertiary sector represents a step further in the economic development. (Rostow, 1961; Bell, 1973).

- (4) To illustrate it, the tertiary sector in Argentina has always been important, making up for more than 60% of the GDP since 1900 according to (Institute of Economic Research of the Stock Market of Córdoba)), and the job distribution has even favoured those services.
- (5) Data is illustrative of those trends. Between 2005 and 2009, gastronomic businesses in Argentina were almost doubled, from 34.828 to 66.310. In the gastronomic-hotel sector, job posts increased to 77% while the national economy reached a growth of 44% (INVCQ, 2020 based on the data provided by the Ministry of Labour).
- (6) Departing from the Direct Foreign Investments targeted to the rearrangement of the way of consumption and residence, with the emergence of shopping centres and new central places as well as the emergence of new Central Business Districts in the city, which were considered to be “globalization artifacts” linked to more dynamic and international economic circuits.

References

- ALESSANDRI CARLOS, A. F. (2008). De la geografía de la acumulación a la geografía de la reproducción: un diálogo con Harvey. In: X COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA. Universidad de Barcelona, Barcelona.
- ANTUNES, R. (2009). “Diez tesis sobre el trabajo del presente (y el futuro del trabajo)”. In: NEFFA, J. C.; DE LA GARZA TOLEDO, E.; MUÑOZ TERRA, L. (comps.). *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*. Buenos Aires, CLACSO.
- ARQUEROS MEJICA, M. S. (2017). *La política de desarrollo de la Comuna 8 de la ciudad de Buenos Aires (1996-2015)*. Disertación de doctorado. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <http://repositorio.sociales.uba.ar/files/show/2127>.
- ARQUEROS MEJICA, M. S.; GOICOECHEA, M. E.; GONZÁLEZ REDONDO, C.; VÁZQUEZ, D.; FASSINA, R. (2020). Distritos económicos y renovación urbana. Una mirada comparada a los impactos urbanísticos en el sur de la Ciudad de Buenos Aires (CABA). In: COLOQUIO DE CONFLICTOS URBANOS. Sevilla-Cádiz, España.
- ARQUEROS MEJICA, M. S.; GOICOECHEA, M. E.; VÁZQUEZ, D. E.; RETA, C. G.; GRAUBERGER, J.; ALCALDE, M.; GONZÁLEZ REDONDO, C.; TOSCANI, M. P.; GALGANO, M. (2023). Transformaciones territoriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. In: II JORNADAS DE ESTUDIOS SOCIO ANTROPOLÓGICOS LEOPOLDO JOSÉ BARTOLOMÉ. Posadas, Misiones, Argentina.
- ASTARITA, R. (2011). *Respuesta a una crítica a la teoría del valor de Marx*. Disponible en: <https://rolandoastarita.blog/2011/11/15/respuesta-a-una-critica-a-la-teoria-del-valor-de-marx/>
- BACH, P. (2005). El sector servicios y la circulación del capital: una hipótesis. Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/lecturas/inae3/bachp.pdf>. Acceso en: 25 mar 2024.
- BLANCO, J. (2005). Localización industrial y movilidad asociada en la Región Metropolitana de Buenos Aires. In: X ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA. Anais. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- BOZZANO, H. (2007). “Buenos Aires desde sus orígenes. Transformaciones territoriales y mutaciones productivas”. In: BORELLO, J. A. (comp). *Aproximaciones al mundo productivo de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines, Univ. Nacional de General Sarmiento.

- BRIANO, L. E.; FRITZSCHE, F.; VIO, M. (2003). El lugar de la industria. Los parques industriales en la reestructuración productiva y territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, v. XXIX, n. 86, pp. 109-135.
- CARMAN, M. (2006). *Las trampas de la cultura: los "intrusos" y los nuevos usos del barrio de Gardel*. Buenos Aires, Paidós.
- CICCOLELLA, P.; VECSLIR, L.; BAER, L. (2015). Revitalización de subcentros metropolitanos. Buenos Aires entre la ciudad dispersa y la ciudad compacta. *Revista de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nuevo León*, v. 9, n. 11, pp. 11-27
- CICCOLELLA, P.; VECSLIR, L. (2010). Nuevos espacios del terciario y transformación metropolitana en Buenos Aires. In: XI SEMINARIO INTERNACIONAL DE LA RED DE INVESTIGADORES EN GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.
- CLARK, C. (1940). *The conditions of economic progress*. London, MacMillan
- CUADRADO ROURA, J. R.; DEL RIO, C. (1990). Los economistas y los servicios. *Papeles de Economía Española*, n. 42, pp. 2-18.
- CUENYA, B.; CORRAL, M. (2011). Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. *EURE*, v. 37, n. 111, pp. 25-45.
- DE MATTOS, C. (2010). "Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. Hacia una nueva forma urbana". In: De MATTOS, C. (ed.) *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Olachi, Quito.
- DIEGUEZ, L.; GERCHUNOFF, P. (1984). La dinámica del mercado laboral urbano en la Argentina, 1976-1981. *Desarrollo Económico*, v. 24, n. 93, pp. 3-40.
- FISHER, A. (1935). *The class of progress and security*. London, MacMillan.
- FOURASTIÉ, J. (1949). *Le grand espoir du XX siècle*. París, PUF.
- GARZA, G. (2006). "La dimensión espacial de la Revolución Terciaria". In: GARZA, G. (coord.). *La organización espacial del sector servicios en México*. México DF, El colegio de México.
- GOICOECHEA, M. E.; ARQUEROS MEJICA, M. S.; RETA, C. G.; ALCALDE, M. (2023). "La movilidad de las políticas de renovación urbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Actores, arreglos e inversiones en la producción de nuevos espacios del terciario". In: VIDAL-KOPPMANN, S.; LIBERALI, A. M. (comp.). *Movilidad urbana y vulnerabilidad socio-territorial. Aportes para el análisis de las regiones metropolitanas en Latinoamérica*. Buenos Aires, IMHICIHU.
- GOICOECHEA, M. E.; ARQUEROS MEJICA, M. S. (2021). Nuevas configuraciones socioterritoriales en áreas centrales metropolitanas. La políticas de Distritos Económicos en el sur de la ciudad de Buenos Aires, Argentina. *Área. Agenda de Reflexión en Arquitectura, Diseño y Urbanismo*, v. 27, n. 2.
- GONZÁLEZ REDONDO, C.; GOICOECHEA, M. E.; ARQUEROS MEJICA, S. (2022). Estrategia metodológica para el estudio de la renovación urbana. Una propuesta centrada en las transformaciones territoriales del sur de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina. *Relmis*, v. 24, n. 12, pp. 74-99.
- HERZER, H. (org.) (2008). *Con el corazón mirando al sur*. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- JARAMILLO, S. (2016). Heterogeneidad estructural en el capitalismo. Una mirada desde la Teoría del Valor Trabajo Abstracto. *Territorios*, n. 34, pp. 59-85.
- JARAMILLO, S.; CUERVO, L. (1987). *Urbanización Latinoamericana, nuevas perspectivas*. Bogotá, Escala.
- KOZAK, D. (2011). Construcción y transformaciones del Abasto, 1889-1998. *Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas. Anais. Fadu-UBA*, v. 41, n. 2, pp. 213-230.

- MACHADO, G. (2017). El lugar de los “servicios” en El Capital de Marx. *Teoria & Revolução*. Recuperado de <http://teoriaerevolucao.pstu.org.br/o-lugar-dos-servicos-em-o-capital-de-marx/>. Acceso en: 25 mar 2024.
- MÁRQUEZ LÓPEZ, L.; PRADILLA COBOS, E. (2015). Los territorios latinoamericanos en la mundialización del capital. In: II SEMINARIO INTERNACIONAL DE LA RED LATINOAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE TEORÍA URBANA. Escuela de Planeación Urbano-Regional, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, Medellín.
- MARX, K. (1980). *Teorías sobre la plusvalía*: Tomo IV de “El Capital.” México, Fondo de Cultura Económica.
- NEFFA, J. C. (1999), “Crisis y emergencia de Nuevos Modelos Productivos”. In: DE LA GARZA, E. (comp.). *Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI*. Buenos Aires, CLACSO.
- NUN, J.; MURMIS, M.; MARÍN, J. C. (1968). La Marginalidad en América Latina-Informe Preliminar”. In: *Documento de Trabajo*, n. 53. Buenos Aires, ITDT.
- PRADILLA COBOS, E. (2013). “La economía y las formas urbanas en América Latina”. In: RAMÍREZ VELÁSQUEZ, B. R.; PRADILLA COBOS, E. (comps.). *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, tomo I. México DF, Universidad Autónoma Metropolitana.
- PREBISCH, R. (2012). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile, Cepal. (Publicación original de 1986).
- RUBIN, I. I. (1974). *Ensayos sobre la teoría marxista del valor*. Córdoba, Cuadernos del Pasado y Presente.
- SOCOLOFF, I. (2015). Capital inmobiliario-financiero y articulaciones público-privadas: consideraciones a partir del centro comercial Abasto de Buenos Aires. *Ciudades*, v. 27, n. 106, pp. 10-19.
- TORRES, H. A. (2001). Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. *EURE*, v. 27, n. 80, pp. 33-57.
- VECSLIR, L.; BLANCO, J.; NEROME, M.; SCIUTTO, F.; MAESTROJUAN, P.; RODRÍGUEZ, L. (2017). Reestructuración de la centralidad y movilidad cotidiana en el sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Transporte y Territorio*, n. 17, pp. 267-287
- VECSLIR, L.; ELIMBAUM, P. (2016). “Centro y centralidades en la Región Metropolitana de Buenos Aires”. In: JANCHES, F.; ROBERTO, A.; JAIMES, C.; CORTES, M. (comps.). *Del conocimiento al desarrollo: nuevos desafíos de la universidad en la gestión del desarrollo urbano contemporáneo*. Buenos Aires, Eudeba.
- VECSLIR, L.; KOZAK, D. (2013). Transformaciones urbanas en la manzana tradicional. Desarrollos fragmentarios y microtransformaciones en el tejido del barrio de Palermo, Buenos Aires. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura y Sociedad*, v. 14, n. 14, pp. 146-172.

Translation: this article was translated from Portuguese to English by Lourdes Juarez, email: lourdesjuarez@gmail.com

Received: February 25, 2024

Approved: May 24, 2024

Espacios del terciario. ¿Tendencias de reestructuración urbana en contextos de desindustrialización?

Tertiary spaces. Urban restructuring trends in the deindustrialization context?

María Eugenia Goicoechea [I]
María Soledad Arqueros Mejica [II]

Resumen

Este artículo se propone comprender y caracterizar el surgimiento de espacios del terciario en la ciudad posindustrial, poniendo particular atención a las transformaciones productivas y espaciales que promueven. Entendemos a los espacios del terciario como figuras urbanas novedosas orientadas a la reconversión productiva y espacial de áreas consolidadas, estimulando el crecimiento del sector terciario, la vitalidad comercial y la dinamización urbana. La investigación está focalizada en la Región Metropolitana de Buenos Aires. La estrategia metodológica es cualitativa y los datos fueron producidos mediante un relevamiento morfo-tipológico y la realización de entrevistas a funcionarios municipales y empresarios del sector. Los resultados evidencian el papel que juegan estas figuras en la reconversión productiva y urbana de áreas previamente industriales.

Palabras clave: geografía económica; reestructuración productiva; renovación urbana; áreas metropolitanas; transformaciones socio-territoriales.

Abstract

This paper aims to understand and characterize the emergence of tertiary spaces in the post-industrial city, focusing on the spatial and production transformations they promote. We understand tertiary spaces as novel urban forms targeted at the spatial and production repurposing of consolidated areas that stimulate the growth of the tertiary sector, commercial vitality, and urban dynamism. The study focuses on the Metropolitan Region of Buenos Aires. The methodological strategy is qualitative, and data were produced through a morpho-typological survey and interviews with municipal authorities and entrepreneurs in the sector. The results show the role played by those forms in the urban and production repurposing of previously industrial areas.

Keywords: economic geography; production restructuring; urban renewal; metropolitan areas; socio-territorial transformations.



Introducción

Tras un período de industrialización basada en la sustitución de importaciones, tardía y concentrada en la industria liviana de bienes de consumo interno, a mediados de la década de 1970 Argentina comienza a atravesar un proceso de desarticulación de la matriz manufacturera y avance de la terciarización económica. Las acciones impuestas en 1976 durante la última dictadura militar, junto con las políticas neoliberales de apertura económica comercial y financiera, la desregulación de los marcos laborales y la falta de inversión pública en infraestructura productiva, afectaron fuertemente a la industria nacional. Posteriormente, la apreciación del tipo de cambio durante las décadas de 1980 y 1990 potenció aún más la entrada de importaciones. Y, aunque con la fuerte crisis y devaluación económica de 2001 se inició un proceso de recuperación del sector, no se logró recomponer el entramado productivo local.

Estas transformaciones se dieron en mayor medida en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), con impactos territoriales significativos en las pautas de localización de la población, los usos y densidades del suelo y jerarquías urbanas. Por un lado, esto supuso el deterioro de las áreas urbanas consolidadas y densamente pobladas, particularmente en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y en municipios lindantes de la primera corona.¹ Esos territorios habían constituido la localización preferencial de la industria, que junto a la política de loteos populares y el desarrollo de la red ferroviaria favoreció la radicación de población (Torres, 2001; Blanco, 2005 y Bozzano, 2007). En cambio, durante la década de 1990, en el contexto

de apertura económica – global y regional –, tuvo lugar un proceso de reconcentración geográfica de la industria nacional en la RMBA, pero siguiendo patrones de localización más dispersos y agrupados en parques y zonas industriales del periurbano, en consonancia con la expansión de la red de autopistas metropolitanas y el aumento en el uso del transporte privado (Blanco, 2005; Briano et al., 2003). Así, mientras las antiguas áreas industriales, urbanísticamente consolidadas del sur de la CABA y partidos lindantes se volvieron “cementeros industriales” (Bozzano, 2007), en la segunda y tercera corona los corredores viales tendieron a conformar áreas industriales de uso exclusivo. Reconocemos así dos fases de un proceso de cambio en el tejido productivo, que en la actualidad plantea desafíos para garantizar la vitalidad y dinamismo de la ciudad construida frente a la obsolescencia en algunos de sus sectores.

Es en este contexto donde interesa reconocer la emergencia de nuevas figuras urbanas en la RMBA, que denominamos “espacios del terciario”. Constituyen una de las formas a partir de las cuales la política local procura fomentar el desarrollo económico en las áreas consolidadas, estimulando el crecimiento del sector terciario, la vitalidad comercial y la dinamización urbana. Estas iniciativas se despliegan tanto en la CABA bajo la denominación de Distritos Económicos, como en centralidades tradicionales del Conurbano Bonaerense en la forma de paseos gastronómicos o distritos especiales. La mayoría de los casos se emplazan en territorios consolidados, otrora industriales, que atravesaron procesos de deterioro y obsolescencia funcional en el contexto neoliberal.

La conformación de estos espacios abre interrogantes sobre el comportamiento espacial que asume el sector de los servicios y la posibilidad de reconocer instancias de reconfiguración territorial promovidas por las tendencias de terciarización de la economía local. Específicamente nos preguntamos ¿Qué naturaleza económica asume el sector terciario en el contexto local y cómo se territorializa? ¿Qué sucede con las formas de la ciudad posindustrial? ¿Qué características adquieren los entornos geográficos donde los servicios se desarrollan? ¿Qué transformaciones socio-territoriales se derivan de este tipo de actividades económicas? Sostenemos como hipótesis de trabajo que las trayectorias particulares del territorio – tanto en su escala local, como en el alcance regional y global – condicionan una forma específica de desarrollo del sector terciario. En este sentido, los espacios del terciario de la RMBA asumen rasgos propios entre los que destacamos: a) la inserción dependiente de la economía local en el contexto global, la trayectoria de industrialización tardía y relativa; b) la desigualdad estructural como rasgo característico de la base social; y c) las cambiantes coyunturas macroeconómicas que configuraron un escenario de inestabilidad política e incertidumbre financiera. Estos y otros aspectos definen la naturaleza de los servicios que crecen en volumen y densidad en nuestras latitudes, así como su diálogo con las transformaciones socio-territoriales que alientan.

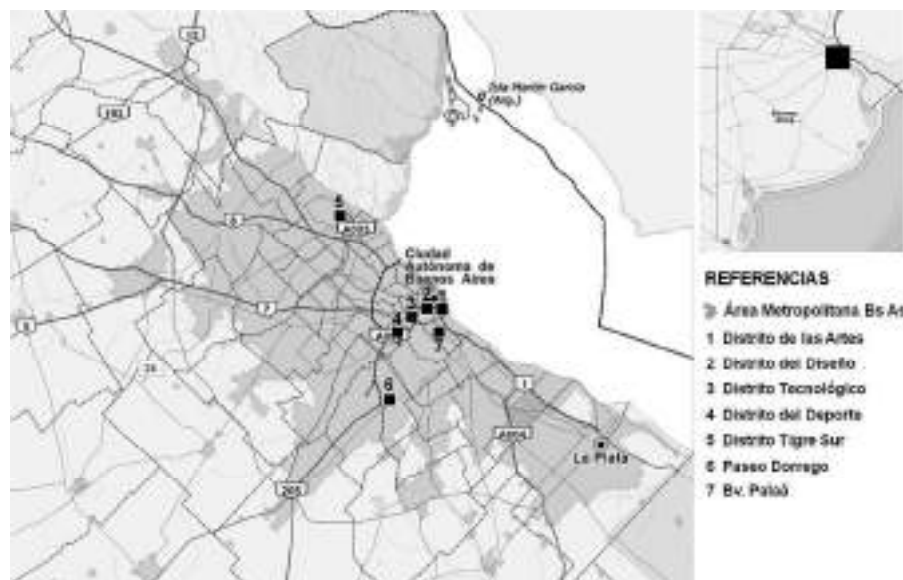
El diseño de la investigación contempla una caracterización de los espacios del terciario, partiendo del estudio en profundidad de casos seleccionados en la Ciudad Autónoma

de Buenos Aires (CABA) y en partidos del Conurbano Bonaerense. Estos son los Distritos de las Artes, del Diseño y Tecnológico en el sur de la CABA; y el Bv. Palaá en el partido de Avellaneda, el Distrito Tigre Sur en Tigre y el Paseo Dorrego en Esteban Echeverría (Figura 1).

En cada caso se realizaron entrevistas a informantes clave del ámbito de la administración pública local, del entramado empresarial y socio comunitario; un relevamiento morfo-tipológico (González Redondo et. al., 2022) de los lotes y sus transformaciones; se revisaron artículos periodísticos y documentación oficial y se analizó la normativa local.² Complementariamente al estudio de cada espacio del terciario, la búsqueda de respuestas a los interrogantes planteados exige también reflexiones de índole conceptual en torno a la naturaleza de las actividades económicas terciarias que se promueven, los actores urbanos que propician estos espacios y los alcances espaciales de las transformaciones impulsadas.

El artículo se organiza en base a estos elementos de análisis. De este modo, se presentan los casos de estudio para luego avanzar en los rasgos particulares que hacen de estas figuras urbanas objetos de estudio novedosos para entender el rol de los servicios en las transformaciones socio-territoriales actuales de la RMBA. Cabe destacar que en cada apartado se articulan la revisión de antecedentes bibliográficos relevantes y aportes teórico-conceptuales, orientados a comprender las particularidades que asumen los espacios del terciario. Finalmente se exponen las conclusiones finales.

Figura 1 – Mapa con localización de los espacios del terciario bajo estudio
RMBA. Año 2023



Fuente: elaboración propia.

Presentación de los casos de estudio

Tal como señalamos, los espacios del terciario de la RMBA responden a operatorias promovidas o acompañadas por el sector público que enfatizan en la dimensión económica como motor para avanzar en un proceso de transformación de la ciudad consolidada, interpelando discursos y modelos hegemónicos de la geografía económica (como los clústeres o distritos) aplicados al sector terciario. Sin

embargo, en cada caso se conforma un arreglo político-institucional particular, en consonancia con el entramado de actores, intereses y condiciones geográficas específicas, que más allá de los aspectos comunes que los aúnan suponen trayectorias territoriales diferentes.

En CABA, desde el año 2008, el gobierno local impulsa la creación de “distritos económicos” con el propósito de promover la renovación urbana. Inicialmente la mayoría de los distritos se localizaba en el sur porteño. La promoción de nuevas actividades económicas

compatibles con usos residenciales, se justificó en un diagnóstico que destacaba el deterioro urbano y la obsolescencia funcional del área. Reconocemos así cierta similitud (y hasta profundización) con respecto a las operatorias de renovación urbana precedentes, como las intervenciones sobre el espacio público, el embellecimiento y rehabilitación del sudeste de la ciudad (Herzer, 2008) y los Grandes Proyectos Urbanos que transformaron las zonas de Abasto (Kozak, 2011; Soccoloff, 2015; Carman, 2006), Puerto Madero (Cuenya y Corral, 2011) y la Comuna 8 (Arqueros Mejica, 2017).

En cada distrito se promueve mediante beneficios impositivos y fiscales la radicación de empresas e instituciones de un mismo sector económico, procurando una nueva forma de ordenamiento territorial que tematiza la ciudad – y organiza las inversiones – exaltando ciertos rasgos o características productivas (siendo éstas inherentes o no al área en cuestión). Primero se creó el Distrito Tecnológico (2008) en un polígono que abarca gran parte del barrio de Parque Patricios, un sector de Nueva Pompeya y unas pocas manzanas de Boedo. Allí se promueve la radicación de empresas vinculadas a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y es el que presenta mayor dinamismo en cuanto a las transformaciones socio-territoriales. Luego se creó el distrito de las Artes (2012), en donde se incentiva el emplazamiento de

emprendimientos ligados a las artes visuales y escénicas, la literatura y la música en un área que comprende al barrio de La Boca y el sector sur de San Telmo. Un año más tarde se creó el Distrito del Diseño (2013) en el barrio de Barracas. Allí se promocionó la radicación de firmas dedicadas al diseño (industrial, textil, gráfico, multimedial, publicitario, de calzado e indumentaria, de muebles, entre otros), tomando como referencia la actividad en torno al Centro Metropolitano del Diseño. En los últimos años la política avanzó sobre otras zonas tradicionalmente consolidadas, como el Distrito Joven sobre costanera norte (2020) y el distrito del vino en Devoto (2021), en diálogo con las iniciativas del urbanismo táctico de pospandemia.

En paralelo a las estrategias de fomento de esas actividades, el gobierno local ha realizado mejoras en el entorno construido, la infraestructura urbana y accesibilidad. De esta manera, además de la proliferación de las actividades promovidas, la creación de distritos supuso una dinamización del mercado inmobiliario y de la construcción, así como cierta revitalización comercial. Sin embargo, estas tendencias no se dieron de la misma manera en todos los casos, evidenciando reconfiguraciones territoriales diferentes basadas en las heterogeneidades intra e inter-distritos (Arqueros Mejica et. al., 2020; Goicoechea y Arqueros Mejica, 2021) (Figura 2).

Figura 2 – Delimitación y caracterización del los Distritos económicos del sur porteño (Comunas 4 y 8)



Fuente: registros propios y elaboración propia.

Nota: Partimos del reconocimiento de las marcadas heterogeneidades urbanísticas existentes intra-distritos e inter-distritos, reconociendo que el sur porteño condensa una variedad de usos, tipologías edilicias y niveles socio-habitacionales. Reconocemos estas particularidades y el tipo de actividad promovida en cada distrito, como claves para entender los impactos de las iniciativas de renovación.

El “éxito” de la política de distritos porteña despertó interés entre los municipios del Conurbano Bonaerense que, con variantes, se orientaron a la promoción urbana y económica de sus áreas centrales, configurando nuevos arreglos geográficos. En este contexto se creó en 2014 el Distrito Tigre Sur (DTS) siguiendo algunos de los criterios de fomento de actividades económicas que establecen los distritos porteños. El entramado de actores que impulsó su creación busca posicionar al distrito como referente de la creación artística,

el diseño y la producción científico-tecnológica en el ámbito de la región metropolitana. El DTS se extiende en un polígono del casco histórico próximo al área central y es presentado en el marco de un Programa de Renovación Urbana, que destaca la coexistencia de edificaciones arquitectónicas con valor patrimonial y equipamientos industriales en desuso en el área (Goicoechea et. al, 2023) (Figura 3).

La conformación del “Paseo Dorrego” y del Bv. Palaá presenta una dinámica diferente. Ambos casos constituyen corredores

Figura 3 – Delimitación y caracterización del Distrito Tigre Sur:
mapa de localización, imágenes del entorno urbano y mapa de usos en lotes relevados
Tigre, 2023



Fuente: elaboración propia.

Nota: Tigre fue históricamente una localización privilegiada de casas de fin de semana (quintas, clubes de campo, urbanizaciones cerradas, según el momento histórico) y de actividades ligadas al turismo, sobre todo en la zona del delta y al aseo en torno al Puerto de Frutos, uno de los recorridos más instalados para el turismo internacional y local. Relevamos los 381 lotes, encontrando que el 63,68% es de uso residencial, mientras que el 18,5% de uso mixto, comercial o de servicios.

gastronómicos que presentan una trayectoria previa de agrupamiento de las actividades de ese rubro y en donde el municipio intervino en algún momento del proceso con miras al fortalecimiento comercial y la mejora del paisaje urbano. Acompañando este impulso inicial del sector comercial, se observan transformaciones en el plano residencial.

Avellaneda es un municipio de tradición industrial y portuaria. Su área central se encuentra funcionalmente conectada con la zona histórica de San Telmo en la CABA y con las centralidades comerciales de los partidos

de Quilmes y Lanús. El polo gastronómico del corredor Palaá comenzó a desarrollarse en 2015 por iniciativa privada, dando lugar a un proceso de agregación individual de bares y restaurantes con una estética moderna en viejas casonas y predios industriales desactivados. No participaron cadenas ni franquicias de alcance nacional. Las intervenciones municipales que acompañaron este proceso se orientaron al embellecimiento del espacio público y a la construcción simbólica del sector mediante el lema #Quedate en Avellaneda (Arqueros Mejica et al., 2023) (Figura 4).

Figura 4 – Delimitación y caracterización del Boulevard Palaá:
mapa de localización, imágenes del entorno urbano y mapa de usos en lotes relevados
Avellaneda, 2023



Fuente: elaboración propia.

Nota: Avellaneda es un municipio de tradición industrial y portuaria, funcionalmente conectado con CABA y con las centralidades comerciales de los partidos de Quilmes y Lanús. Relevamos los 418 lotes que componen el Bv. Palaá, en los que encontramos que el 38,6% tienen uso residencial, mientras que el 23,95% es de uso mixto, comercial o de servicios.

Por su parte, el Paseo Dorrego se localiza contiguo al área céntrica tradicional de la localidad de Monte Grande, partido de Esteban Echeverría (Figura 5). También en este caso el proceso de renovación comenzó a partir del emplazamiento de locales gastronómicos y comerciales que ofertan consumos “de moda” y en el marco de iniciativas privadas. A partir del año 2018 el gobierno local acompañó estas iniciativas mediante intervenciones orientadas al embellecimiento del espacio público, el impulso de actividades culturales y la publicidad del área. En este contexto, el municipio creó la

marca “Paseo Dorrego” para identificar al sector y organiza mensualmente eventos especiales orientados a fomentar el consumo.

Estas experiencias suponen un punto de encuentro con las reconfiguraciones de las sub-centralidades tradicionales de comienzos del milenio (Ciccolella, et al., 2015; Vecslir y Elimbaun, 2016; Vecslir et al., 2017), pero incorporan elementos novedosos que requieren ser estudiados, como la especial atención a las estrategias de fomento económico con base en el sector terciario.

Figura 5 – Delimitación y caracterización del Paseo Dorrego: mapa de localización, imágenes del entorno urbano y mapa de usos en lotes relevados Monte Grande, 2023



Fuente: elaboración propia.

Nota: Paseo Dorrego se desarrolla en como un nuevo corredor gastronómico, contiguo al área céntrica tradicional de la localidad de Monte Grande, partido de Esteban Echeverría. Relevamos los 277 lotes. El 35% tienen uso residencial, mientras que el 55,2% es de uso mixto, comercial o de servicios. De estos últimos, el 10% se corresponden a locales gastronómicos. Y dentro del polígono que integran las 10 manzanas del Paseo Dorrego encontramos 4 boliches nocturnos y 1 teatro.

Espacios del terciario en la RMBA

Los casos de estudiados revelan el particular diálogo que se establece entre las trayectorias del territorio y las transformaciones promovidas, dando lugar a procesos de renovación o “renovaciones” diferentes (Goicoechea et. al, 2021; Arqueros Mejica et. al., 2020). En el avance de nuestras investigaciones fuimos ampliando los casos de estudio desde la CABA al área metropolitana, lo que supuso reconocer un cambio en el tipo de actividades promocionadas en estos espacios. Observamos entonces que el componente productivo o

de innovación, más presente en los distritos porteños, fue cediendo en el conurbano, donde priman el comercio gastronómico y los servicios del entretenimiento. Sin embargo, más allá de la singularidad de los procesos urbanos, es posible reconocer aspectos comunes que nos llevan a reconocer su unidad bajo la categoría de “espacios del terciario”. A continuación, presentamos algunos de estos elementos, centrando la atención en la dimensión económica de las transformaciones territoriales y el modo en que dialogan con los supuestos de una transición de la matriz productiva local hacia una progresiva terciarización del tejido.

La naturaleza de las actividades promovidas

Avanzar sobre este punto implica reflexionar previamente sobre el sector terciario, las actividades económicas que involucra y cómo se desarrolla en el contexto local. Esto nos lleva a reconocer la gran heterogeneidad interna como una de sus características principales del sector.

La noción de “sector terciario” se instala recién a mediados del S. XIX cuando los neoclásicos Fisher (1939) y Clark (1940) proponen pensar la división de las actividades económicas en primarias, secundarias y terciarias, reconociendo ramas concretas en cada sector y adjudicando a este último un vasto conjunto de actividades dedicadas a la prestación de servicios. Posteriormente, Foote y Hatt (1953) desagregarían a los servicios en sub-categorías: 1) sector terciario, que comprende restaurantes, peluquerías, lavanderías, reparaciones de electrodomésticos y demás oficios; 2) sector cuaternario, como el que ordena, coordina y dirige las actividades de los sectores primarios, secundarios y terciario y que refiere al transporte, comercio, comunicaciones, finanzas y administración; 3) por último, el sector quinario, que comprende los servicios ligados a la salud, educación y formación y recreo (Cuadrado Roura y Del Rio, 1990).

De esta manera, el sector terciario incluye una variedad de actividades con distintos niveles de complejidad y requerimientos, pudiendo estar destinados tanto al consumo inmediato o duradero, el comercio, de naturaleza socio-económica diferente, las reparaciones técnicas o el entretenimiento, como a la producción, constituyendo *inputs* en procesos industriales (Garza, 2006). A su vez,

entre los servicios industriales, se diferencian los servicios especializados – que representan aportes tecnológicos y de innovación a los procesos productivos – con respecto a los servicios que se inscriben en la esfera de la circulación, como transporte, logística, almacenaje. Asimismo, observamos diferencias sustantivas con respecto a su capacidad de generar de valor agregado ya que, siguiendo la perspectiva marxista, mientras los servicios orientados al consumo pueden realizarse dentro de la esfera mercantil simple sin constituir plusvalía, los que se inscriben en la esfera de la producción efectivamente incrementan la valorización capitalista. Sobre este último punto avanzaremos en apartados sucesivos.

La cuestión de la heterogeneidad es también un punto de partida para entender la incidencia de las trayectorias económicas en el devenir de la reconversión productiva y en el pasaje de los modelos de acumulación basados en la producción manufacturera a aquellos con base en los servicios. El desarrollo de las fuerzas productivas no supone una desmaterialización del trabajo, sino una mayor imbricación entre trabajo material e inmaterial, que continúa subordinado a la lógica de la producción de mercancías y de capital. El mundo contemporáneo presenta una mayor interpenetración entre las actividades fabriles y de servicios, entre las actividades laborales prácticas y las actividades de concepción, que se expanden en el contexto de la reestructuración productiva del capital (Antunes, 2007, pp. 35-37). De esta manera, el desarrollo de las nuevas actividades laborales asociadas al terciario avanzado (o cuaternario), requieren inevitablemente de la articulación con una base productiva material consolidada. En este contexto, observamos que mientras las

economías modernas de los países centrales conciben el crecimiento de los servicios como un indicador de mejora del bienestar de la sociedad, consolidación del desarrollo productivo y aumento de las riquezas³ (Clark, 1940; Fourastié, 1949), en las economías latinoamericanas los servicios constituyeron históricamente una solución al problema de absorción de la mano de obra local.⁴

Como fuera señalado por Nun et al. (1968), la inserción dependiente de la región latinoamericana en el circuito económico mundial definió las trayectorias económicas y geográficas de nuestros territorios bajo la forma de un fordismo obstruido. La industrialización en la región se inició un siglo y medio después de la revolución industrial, cuando los países europeos habían alcanzado un grado relativamente alto de desarrollo de sus fuerzas productivas, concentración y centralización monopólica y penetración internacional a partir de empresas industriales, comerciales y bancarias transnacionales (Pradilla, 2013). Se trató de una industria orientada a la sustitución de importaciones destinada al consumo local, de baja composición orgánica de capital y limitada capacidad de absorción de la mano de obra que se emplazaba en las ciudades (Prebisch, 2012; Jaramillo y Cuervo, 1987). El carácter relativo del proceso de industrialización condujo a un proceso de terciarización espuria, característico en la región (Márquez López y Pradilla, 2008).

Observamos entonces que el crecimiento del sector terciario en el caso de las economías latinoamericanas, estaría respondiendo menos a la complejización del sistema de producción tangible (que junto con el avance tecnológico y de la comunicación requieren de perfiles laborales avocados a tareas de I+D); y más al

crecimiento de la sobrepoblación relativa en las ciudades, cuyas actividades de subsistencia están ubicadas mayoritariamente en el sector terciario basado en servicios banales. Asimismo, las características del desarrollo industrial incidieron en la escasa integración de los servicios a la base económica productiva. La actividad manufacturera tuvo un bajo nivel de desarrollo tecnológico y prescindió, en gran medida, de la incorporación de servicios que agreguen valor como actividad subsidiaria. Esta trayectoria explica – en parte – la conformación de una economía de tipo terciaria basada principalmente en servicios orientados al consumo individual, con bajo nivel de complejización en las tareas y saberes involucrados, y desarrollado por unidades económicas con poco capital orgánico. Son considerados servicios banales e involucran actividades como la venta ambulante, el comercio minorista, la actividad gastronómica, los servicios profesionales, oficios, entretenimientos, etc.

Estas características del sector terciario en el contexto local son observables en nuestros casos de estudio, que más allá de sus particularidades y de las actividades económicas que se promueven (TICs, diseño, innovación, ocio), exhiben un predominio de los servicios banales como base para la dinamización económica del territorio.

En el Cuadro 1 se presentan los resultados del relevamiento de usos según lotes, para cada uno de los casos de estudio. Los datos muestran que los tejidos residenciales tienden a prevalecer en todos casos, representando un promedio que ronda el 50% con excepciones más bajas en Paseo Dorrego y el Distrito de las Artes, dos zonas mayormente afectadas por dinámicas de centralidad. Por su parte las

actividades industriales, con excepción del caso de E. Echeverría, están presentes en todas las áreas estudiadas, pero con valores bajos que rondan el 5% en promedio.

Nos interesa centrar la atención en el sector terciario, que exhibe diferente intensidad en cada caso. Así, observamos que la mayoría de estas actividades se concentran en E. Echeverría (58,5%), el Distrito de las Artes (48,6%) y el del Diseño (45,1%) en CABA. Las actividades mixtas (que incluyen usos residenciales) remiten en su mayoría a pequeñas unidades económicas anexadas a los domicilios de sus

propietarios o zócalos comerciales de edificios. Están orientadas al consumo individual y a la satisfacción de necesidades de reproducción de la población. Una revisión más profunda de estas actividades nos permite señalar que, por ejemplo, en E. Echeverría el 28% son gastronómicas (restaurantes, bares, heladerías, cafeterías, etc). También se identifican mercados, comercios minoristas diversos (desde pinturerías, ferreterías, grow shops hasta venta de bicicletas), salones de fiesta, casas de teatro, entre otros.

Cuadro 1 – Usos relevados en espacios del terciario. Casos de estudio seleccionados
RMBA, 2023

Espacio del terciario / Uso	Frec	Sin uso / espacios verdes	Residencial	Industrial	Setor Terciario					Otros	Total
					Servicios	Comercial	Mixto (incluye residencial)	Equipamiento (deport., educ., salud)	Subtotal		
Bv. Palaá (Avellaneda)	Abs	21	218	9	25	43	47	16	131	25	404
	%	5,2	54,0	2,2	6,2	10,6	11,6	4,0	32,4	6,2	100
Paseo Dorrego (E. Echeverría)	Abs	13	97	0	11	102	10	9	162	5	277
	%	4,7	35,0	0,0	4,0	36,8	14,4	3,2	58,5	1,8	100
Distrito Tigre Sur (Tigre)	Abs	27	243	25	4	22	44	7	77	9	381
	%	7,1	63,8	6,6	1,1	5,8	11,6	1,8	20,3	2,4	100
Artes y Audiovisual (CABA)	Abs	20	86	8	19	12	79	10	120	13	247
	%	8,1	34,8	3,2	7,7	4,9	32,0	4,0	48,6	5,3	100
Tecnológico (CABA)	Abs	20	65	8	10	0	13	0	23	2	118
	%	16,9	55,1	6,8	8,5	0,0	11,0	0,0	19,5	1,7	100
Diseño (CABA)	Abs	2	63	9	25	10	28	6	69	10	153
	%	1,3	41,2	5,9	16,3	6,5	18,3	3,9	45,1	6,5	100
Deporte (CABA)	Abs	14	172	4	9	16	40	6	71	0	261
	%	5,4	65,9	1,5	3,4	6,1	15,3	2,3	27,2	0,0	100

Fuente: elaboración propia.

Nota: ciertas diferencias en los resultados pueden deberse a las especificidades del relevamiento y a las decisiones metodológicas adoptadas en función de la naturaleza de los casos. En Bv. Palaá y Paseo Dorrego, al tratarse de pequeñas áreas (corredores) de localización intensiva de las actividades económicas, se relevaron todas las manzanas de sus polígonos de acción. En el resto de los casos, al ser superficies mayores, se seleccionaron manzanas testigo en función de las diferencias socio-territoriales internas de cada distrito. Esto incidió en el reconocimiento de las actividades.

Los actores económicos y sus operatorias

Observamos asimismo que nuestros espacios del terciario no se encuadran dentro de los nodos dinámicos de la economía globalizada, no solo por la naturaleza de las actividades económicas que priman en ellos – servicios banales en su mayoría – sino también por las características de los actores económicos que las desarrollan.

Atentas a este aspecto, señalamos que la trayectoria dependiente de la economía local también configuró, desde los inicios, una particular heterogeneidad estructural: agentes capitalistas coexistieron con formas de producción no capitalistas, asalariados con grandes brechas en ingresos y condiciones de trabajo, cuentapropistas con profesiones liberales o con actividades de subsistencia, y emprendedores de diversa envergadura. Durante la última dictadura militar (1976-1983), los procesos de desindustrialización, el contexto inflacionario, la disminución de los salarios reales en un clima de represión y persecución a los trabajadores y sus instituciones, provocaron transferencias del empleo asalariado formal al sector no regulado (trabajadores por cuenta propia, pequeños empresarios) (Dieguez y Gerchunoff, 1984), agudizando las heterogeneidades laborales y productivas características de la región. Posteriormente, las políticas neoliberales de la década de 1990 terminaron por consolidar un mercado de trabajo segmentado, polarizado en términos sectoriales y con problemas en la distribución de los ingresos laborales, que se sostiene al presente (Neffa et al., 1999). Finalmente, en la actualidad, también observamos condiciones macroeconómicas que desincentivan la

formación de unidades que operen bajo lógicas capitalistas y, particularmente, de aquellas dedicadas a la producción de bienes (que exigen mayor capital orgánico, garantías para el abastecimiento continuo de insumos y materias primas y el establecimiento de encadenamientos productivos y vínculos comerciales más estables). Consecuentemente, tal como señalamos en el apartado anterior, dentro de la heterogeneidad de tipologías que comprenden a los servicios, son los “banales” los que lideran los escenarios de generación de empleo, al requerir menos capital y estructura.⁵ Siguiendo a Jaramillo (2016) en muchos servicios personales u oficios donde el trabajo vivo es muy importante, los Agentes Mercantiles Simples (AMS) tienen mayor probabilidad de sobrevivir, ya que la productividad relativa de los agentes capitalistas no es suficiente para tornar inviable la producción mercantil simple.

En consonancia con estas consideraciones, nuestros casos de estudio evidencian el desarrollo de actividades terciarias con bajo nivel de complejidad y sofisticación, realizadas bajo formas capitalistas y mercantiles simples que, sin ser estrategias de subsistencia, se articulan y complementan con sectores más dinámicos de la economía (como el inmobiliario). En su despliegue en el territorio configuran una espacialidad particular conforme las actividades promovidas, las acciones desplegadas por los diversos actores y las trayectorias de cada territorio.

En este sentido, encontramos algunas empresas de gran escala y, en mayor medida, pequeños inversores con cierto capital relativo orientados a la producción de servicios gastronómicos, de entretenimiento y personales, que ofrecen consumos de cierta distinción. Se trata de inversiones de pequeña

escala, capaces de generar empleos de baja sofisticación, pero con efectos significativos en el paisaje y funcionalidad de las zonas en donde se emplazan. De esta manera, a diferencia de las tendencias promovidas en el marco de los procesos globales, no se trata aquí de inversiones impulsadas por sectores concentrados en la búsqueda de una ciudad corporativa, sino que en su mayoría son empresas de pequeña y mediana escala que responden más a una lógica adaptativa en el marco de la acumulación capitalista. En nuestras entrevistas hemos encontrado asimismo que se trata de actores fuertemente identificados con el territorio, estimulados por el proyecto de mejorar y “modernizar” la oferta de consumo en esas áreas y atraer nuevos consumidores. En el caso particular del Paseo Dorrego en Esteban Echeverría, los funcionarios entrevistados señalaron que muchas de las trayectorias de los nuevos emprendedores gastronómicos se correspondían con hijos de empresarios gastronómicos tradicionales que decidían hacer su apuesta con pequeños bares y restaurantes de hamburguesas, cervezas y demás ofertas simples.

Sobre su función económica

Reflexionar sobre el rol o función económica que estos espacios del terciario asumen dentro de la economía local, y particularmente en el entramado productivo de la RMBA, nos exige comenzar pensando, aunque sea incipientemente, en los aportes de los servicios a la productividad y a la generación de valor.

La revisión de estadísticas nacionales muestra que el crecimiento de los servicios no propicia necesariamente un crecimiento del

PBI, ni del ingreso local, ni una mejora en los términos de intercambio. La productividad de los servicios es menor que la de la industria manufacturera, en un contexto en que la economía nacional depende en gran medida de la actividad industrial. De hecho, el dominio de los servicios especializados más dinámicos – aquellos que complementan la producción y que aportan mayor valor agregado – son dependientes y forman parte de la industria manufacturera (Pradilla, 2013).

En cuanto a su capacidad de generar valor, el sector terciario ha sido objeto de múltiples debates a lo largo de la historia del pensamiento económico. Excede los límites del presente artículo adentrarse en estas discusiones que se extienden desde las ideas del mercantilismo (identificando al comercio como principal fuente de riqueza); pasando por los fisiócratas (que sentaron las bases de la teoría del valor-trabajo sosteniendo que el trabajo es la fuente de todo valor); para luego visitar a Adam Smith (quien señaló la naturaleza improductiva de los servicios ya que no dejan rastro material alguno y no puede ser almacenado, por lo que no aportan a la generación de riqueza). Una presentación sistematizada y en detalle de los diferentes planteos se encuentra en Garza (2006) y Cuadrado Roura y Del Río (1990).

Dentro de estas discusiones nos interesa adentrarnos en el enfoque de Marx que, sin atender a los servicios en particular, centró la atención en la diferenciación entre el trabajo productivo e improductivo (Marx, 1980 [1956]) y aportó elementos para entender los servicios desde su teoría del valor. Posición a la cual adscribimos.

En la teoría marxista es posible reconocer una acepción amplia del trabajo productivo dentro de la cual podrían quedar

incluidos los servicios, cuando sostiene que en la *“categoría de trabajadores productivos figuran naturalmente los que, sea como fuere, contribuyen para producir la mercancía, desde el verdadero trabajador manual hasta el gerente, el ingeniero (distintos del capitalista)”* (Marx, 1974: 136 citado en Machado, 2017). Complementa este planteo con la idea que *...[la distinción entre trabajo productivo e improductivo] no deviene de la calificación material del trabajo – ni de la naturaleza del producto ni del destino del trabajo como trabajo concreto- sino de la forma social determinada, de las relaciones sociales de producción en que él se realiza”* (Marx, 1974: 138 citado en Machado, 2017). Por lo tanto, siguiendo a Marx podríamos señalar que los servicios no son per se productivos o improductivos, y que dentro de la heterogeneidad de tipologías de servicios y de las relaciones sociales de producción en las que se enmarcan, es posible identificar diferentes instancias en las cuales puede crearse o no el plusvalor.

Primero, cuando los servicios son prestados para ser intercambiados directamente por dinero, sin mediación del capital, van a ser considerados dentro de la esfera del intercambio mercantil simple (M-D-M), sin producción de plusvalía. Marx, sin embargo, marca una distinción entre el productor que vende directamente sus mercancías en el mercado, respecto del que ofrece su actividad como servicio, que no produce nada y que al intercambiarla se apodera de parte del valor producido. En el primer caso existe producción de valor (más no de capital) que es intercambiado; mientras que, en el segundo, solo se observa consumo de renta (Ernest Mandel, 1979 en Bach, 2005).

Segundo, una situación diferente ocurre cuando el servicio prestado tiene como fin valorizar una mercancía (esto es, un bien de uso destinado al intercambio). En ese caso efectivamente se inscribe en el ciclo D-M-D' porque se inserta dentro de una relación capitalista de producción que implica capital y explotación del trabajo (recuperamos aquí la perspectiva de Rubin (1974) en Ensayos sobre la teoría marxista del valor).

Tercero, la venta en sí misma no produce valor, ya que el valor o la plusvalía no se realizan en la instancia de la venta (o sea, en la esfera del intercambio) sino en la de producción (fase productiva del capital), aunque resulta una instancia necesaria para garantizar el ciclo de la acumulación capitalista. *“...El trabajo comercial es el trabajo necesario, en general, para que un capital funcione como capital comercial... Es trabajo que realiza valores, pero no los crea”* (Marx, 1974: 381, citado en Machado, 2017).

Cuarto, sin embargo, la actividad comercial de la venta tiene implícita otras actividades que sí agregan valor, como el transporte – el desplazar las mercancías de un punto a otro donde pueden realizarse en el mercado –. *“El capital productivo invertido en ella [la industria del transporte] añade así valor a los productos transportados, en parte por transferencia de valor de los medios de transporte, en parte por el agregado de valor que proporciona el trabajo en el transporte”* (Marx, 1977, Tomo 2, p. 151, citado en Astarita, 2011).

Con base en estas diferenciaciones proponemos, entonces, comprender el impacto económico que el avance de los servicios tiene sobre la RMBA y el rol que asumen estos espacios del terciario en el tejido productivo metropolitano. Reconocemos así que las

actividades económicas relevadas en nuestros casos de estudio, ligadas al comercio, la actividad gastronómica y el entretenimiento, se inscriben dentro la esfera del intercambio mercantil simple y son servicios dirigidos al consumo individual reproductor de la población. No generan plusvalía o no involucran relaciones de producción capitalista. Se trata principalmente de actividades que realizan la valorización y garantizan el ciclo de la acumulación capitalista (a partir de la venta, por ejemplo), pero que se sostienen en el consumo de renta sin generación de valor. En consecuencia, observamos que en los tejidos urbanos donde proliferan este tipo de actividades opera un pasaje desde usos productivos hacia aquellos vinculados al consumo y la reproducción. Estos territorios, con trayectorias ligadas a los usos industriales manufactureros – en los cuales se identificaban unidades productivas (pequeños talleres, fábricas, hangares, galpones logísticos) articuladas con los elementos urbanos que garantizan las condiciones generales de producción (estaciones de FFCC, comercios de barrio, escuelas) –, pasan a estar afectados de manera mayoritaria a la esfera del consumo individual, perdiendo su rol económico dentro del entramado productivo metropolitano.

En esta reconfiguración territorial observamos una tendencia hacia una forma específica de terciarización económica. Mas no sería correcto expresarlo en términos taxativos, ya que en cada caso de estudio coexisten de manera desigual diferentes formas productivas, entre las que podemos reconocer desde pequeñas unidades económicas, pymes, hasta empresas capitalistas de gran envergadura, en algunos casos multinacionales avocadas a servicios tecnológicos con alto componente

de innovación. Del mismo modo, existen marcadas diferencias entre los casos de estudio en la medida en que, por ejemplo, el Distrito Tecnológico cuenta con más de 360 empresas de tecnología instaladas, siendo éstas desde pequeñas starts apps, hasta filiales de gigantes tecnológicos como Tata Consultancy e IBM. En cambio, el paseo Dorrego y el Bv. Palaá son principalmente corredores gastronómicos gestionados por emprendedores o empresarios locales con sellos propios o franquicias.

La Figura 6 ilustra acerca de la diversidad de empresas existentes y permite dar cuenta de la envergadura de las actividades comerciales que prosperan en estos tejidos. Sin embargo, nos interesa centrar la atención en la tipología de servicios banales, porque constituyen en la actualidad la principal estrategia de los gobiernos locales para avanzar en procesos de renovación urbana y reactivación económica en áreas obsoletas y deterioradas. Acompañan estas iniciativas la adopción de discursos y modelos de gran circulación, como el de “la ciudad de los 15 minutos” o la “urbanización de escala humana”, que proponen la mixtura de usos (con usos productivos compatibles con los usos residenciales) y una escala de vida de proximidad que propicie el consumo intensivo del espacio y la vitalidad urbana.

Otro aspecto a destacar en estos cambios en el tejido urbano remite a la progresiva relevancia del mercado inmobiliario y de la construcción, que pasa a ser la verdadera actividad económica dinamizadora de estos territorios y la real fuente de valorización capitalista, por medio de la producción de inmuebles y estrategias de captación de renta urbana. A diferencia de los usos industriales, los nuevos usos no promueven una ciudad pensada

Figura 6 – Infografía sobre diferentes unidades económicas relevadas en los espacios del terciario



Fuente: elaboración propia.

como ámbito de los negocios, que provee las condiciones generales para la acumulación capitalista con base en la producción de plusvalía. Por el contrario, el desarrollo de estas actividades económicas (de bajo valor agregado y escasa productividad) suponen una dinámica de producción urbana orientada de forma privilegiada al consumo de renta urbana.

Tal como venimos sosteniendo, nuestros casos de estudio ilustran lógicas adaptativas de la acumulación capitalista local y toman cierta distancia de las tesis de “la ciudad como negocio”, donde la realización económica se da a través del espacio, motorizada por el capital financiero y aplicada a la producción de edificios corporativos dirigidos a nuevos sectores de la economía de servicios (Fani Alessandri, 2008). Sin embargo, es pertinente también enmarcarlo dentro de estas estrategias de la acumulación capitalista actual y ponen de manifiesto la relevancia que cobra el mercado inmobiliario en el desarrollo económico de la ciudad consolidada. En este marco, podemos sostener que las transformaciones del entorno construido responden más a la inercia propia del negocio inmobiliario y su lógica para realizarse en el espacio, que a los requerimientos y necesidades que suponen los entornos construidos para el desarrollo de las actividades terciarias.

Sobre las transformaciones socio-territoriales que promueven

Un último aspecto a considerar en torno a estos espacios refiere a las características que adquieren los entornos geográficos para que este sector terciario se desarrolle, qué

transformaciones socio-territoriales se derivan y cómo inciden los patrones de localización de los servicios.

Garza (2006) plantea una diferenciación entre las pautas de localización de los servicios en función de su orientación al consumo o a la producción. Dentro de los servicios de consumo, distingue los de consumo inmediato que por su naturaleza intangible (imposibilidad de almacenamiento y transporte) tienden a localizarse lo más cerca posible de sus consumidores y por eso requieren de la concentración demográfica que aporta la ciudad. También reconoce a los servicios de consumo duradero, que se localizan en pocas ciudades de mayor jerarquía, en centros especializados. Por su parte, los servicios orientados a la producción tienden a ubicarse en pocas metrópolis que cuentan con sofisticadas y variadas infraestructuras urbanas gracias a gigantescas inversiones públicas (economías de urbanización), que concentran una diversificada gama de actividades económicas y gran oferta de mano de obra calificada.

Esta breve caracterización permite reflexionar sobre el surgimiento de los espacios del terciario estudiados en relación con el tejido de los territorios en donde se emplazan. Nuestros casos de estudio de la RMBA ilustran sobre la vinculación entre los usos industriales y los servicios orientados al consumo. Si bien industria y servicios no comparten las mismas pautas de emplazamiento (Garza, 2006), los une la necesidad de la aglomeración y la dependencia respecto del número y densidad de población. Es por ello que los espacios del terciario, dominados por los servicios banales, se localizan en las ruinas industriales de la primera ola industrializadora (concentrada en

la ciudad consolidada, bajo una economía de proximidad y articulada a las líneas del FFCC) en vez de con la ola industrializadora de la década de 1990, en parques industriales de la periferia metropolitana. Por lo tanto, dadas las características de la terciarización económica local es posible esperar un retorno a los centros urbanos y a la ciudad consolidada.

En cuanto a sus impactos en el ordenamiento urbano, los servicios estimulan las tendencias de concentración y agrupamiento, ya que la proximidad de ofertas genera un efecto territorial diferencial que hace de estos espacios un atractor privilegiado de público y clientela. No es casual que muchas de estas iniciativas se den en sub-centralidades barriales en la CABA y en centralidades tradicionales en el Conurbano Bonaerense. Del mismo modo, las acciones desplegadas por los gobiernos locales, si bien en la mayoría de los casos implicaron beneficios impositivos y fiscales para estimular la radicación de este tipo de empresas; en todos, sin excepción, contemplaron medidas de embellecimiento del entorno y mejora del mobiliario urbano. La reactivación económica en estos espacios también atrajo, en todos los casos, con mayor o menor intensidad, operatorias de construcción de edificios nuevos, densificación y refuncionalización de antiguos establecimientos industriales en desuso o antiguas casas, que se reconvirtieron en bares o restaurantes.

En nuestros relevamientos pudimos observar que los procesos de renovación, si bien asumen diversas expresiones y muestran distinta profundidad en los casos estudiados, se caracterizan por una recualificación de bajo impacto. Siguiendo a Vecslir y Kozak (2013) podemos diferenciar 2 tipos de transformaciones. Primero, las de

recualificación, que refieren a mejoras en la edificación, como el embellecimiento de fachadas, reciclaje, ampliaciones o cambios en la materialidad. Segundo, los procesos de *sustitución tipológica*, que aluden a nuevas construcciones en altura y dan cuenta de procesos de cambio de mayor envergadura sobre el entorno construido. Nuestros resultados muestran que para todos los casos los procesos de recualificación han sido los de mayor magnitud, con proporciones que alcanzan aproximadamente el 20% de los lotes, frente a un 6% que en promedio corresponde a sustitución tipológica (Cuadro 2). En este grupo identificamos una cantidad significativa de mejoramientos en las construcciones originales (pintura y arreglos de distinta envergadura en las fachadas) y, en menor medida, obras de reciclaje y ampliaciones. Se trata de inversiones realizadas de manera individual por quienes *habitan* (trabajan, residen, utilizan) esos inmuebles, que recualifican el entorno construido modificando el paisaje. Un dato significativo, es que en Paseo Dorrego y en el Bv. Palaá el 73% y el 30%, respectivamente, de las recualificaciones, se produjeron en lotes que tienen usos comerciales y de servicios (Arqueros Mejica et. al., 2023).

Los procesos de sustitución tipológica dieron lugar a nuevas edificaciones. En Paseo Dorrego y en Tigre estos refieren en su mayoría a grandes emprendimientos inmobiliarios (6 y 5 edificaciones, respectivamente). En Avellaneda, en cambio, se asocian principalmente a desarrollos en altura sin amenities (12 edificaciones). Ambos tienen impacto en el ambiente urbano de las áreas estudiadas, caracterizadas por una urbanización de baja altura y densidad, y por la presencia de

Cuadro 2 – Transformaciones en el entorno construido
Bv. Palaá, Distrito Tigre Sur, Paseo Dorrego, 2022

Espacio del Terciario/ Transformación	Recualificación (%)	Substitución tipológica (%)	Indefinido (%)	Sin transformación (%)	Total (abs) %
Bv. Palaá (Avellaneda)	25	5	2	68	100 (404)
Paseo Dorrego (E. Echeverría)	26	9	1	65	100 (277)
Distrito Tigre Sur (Tigre)	23	3	2	72	100 (381)
Artes y Audiovisual (CABA)	15	5	0	80	100 (247)
Tecnológico (CABA)	20	3	0	77	100 (118)
Diseño (CABA)	16	5	0	79	100 (153)
Deporte (CABA)	15	6	0	79	100 (261)

Fuente: elaboración propia.

establecimientos industriales desactivados. Los nuevos desarrollos implican cambios de alineación, procesos de verticalización y densificación y, en particular, se caracterizan por un diseño moderno que contrasta con las construcciones tradicionales de las áreas en donde se emplazan. Sus efectos son materiales y simbólicos, porque involucran cambios morfológicos y estéticos que afectan el paisaje urbano y buscan atraer a sectores con determinados estilos de vida (Arqueros Mejica et. al., 2023). Aunque, el peso de estas transformaciones al interior de cada espacio del terciario es relativamente bajo.

Observamos, por lo tanto, que nuestros casos de estudio toman distancia de los “espacios del terciario” que la bibliografía ha reconocido como las nuevas espacialidades formadas en torno a las economías modernas y a los ecosistemas de negocios basados en I+D, como nodos del intercambio global⁶ (Ciccolella y Vecslir, 2010). Estas miradas se han emparentado en mayor medida con los

impactos de la globalización y el despliegue de nuevos flujos económicos a nivel global que, posibilitados por el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación, transformaron las ciudades a partir del crecimiento de los eslabones cuaternarios del sector terciario, cuyas actividades resultan complementarias a la valorización de la producción tangible (De Mattos, 2010). También sugerimos matizar nuestros casos de estudio con las miradas sobre las instancias de re-producción urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas a cargo del capital inmobiliario-financiero nacional-transnacional, dirigidos hacia la inversión en nuevos artefactos arquitectónicos y respondiendo a estrategias de valorización del suelo y captación de rentas (Márquez y Pradilla, 2015). En este sentido, las características que asumen nuestros casos de estudio, no se asemejan a los corredores terciarios que reestructuran las jerarquías urbanas de la Zona Metropolitana del Valle de México (Pradilla, 2013)

Conclusiones

Los espacios del terciario estudiados representan una tendencia dentro del proceso de reestructuración económica orientado hacia la terciarización, pero no es la única. Emergen también territorios de la RMBA que condensan tejidos productivos asociados a servicios estratégicos y dinámicos de la economía (corredores corporativos, espacios de innovación tecnológica, entre otros), que tienen alcances en la renovación urbana y la valorización inmobiliaria, imprimen sus huellas en la reestructuración metropolitana y se emparentan con las tipologías de espacios del terciario asociados a la globalización neoliberal. Sin embargo, consideramos que nuestros casos de estudio aportan al reconocimiento de las dinámicas locales, particulares y específicas que adopta la terciarización en Latinoamérica.

El sector terciario en los casos estudiados se orienta principalmente a los servicios banales (actividades gastronómicas, comerciales, culturales para el consumo inmediato). Se trata, en este sentido, de actividades de bajo nivel de complejidad y sofisticación, realizadas bajo formas capitalistas y mercantiles simples. Específicamente, encontramos empresas de pequeña y mediana escala que responden a lógicas adaptativas en el marco de la acumulación capitalista, claramente diferenciadas de aquellos sectores concentrados orientados a la producción de una ciudad corporativa. La emergencia y desarrollo de este tipo de actores así como el tipo de transformación productiva que promueven, está estrechamente vinculada al carácter dependiente de la economía local y a la trayectoria del proceso de industrialización.

La emergencia de espacios del terciario permite comprender algunas de las tendencias que afectan el paisaje urbano de centralidades barriales y tradicionales de la RMBA en el contexto posindustrial. En esta línea, se pusieron de relieve los cambios producidos en el entorno construido a partir del desarrollo de los servicios banales, con sus tendencias de agrupación y concentración. Asimismo, destacamos la progresiva relevancia que adopta el mercado inmobiliario y de la construcción, así como su papel en la dinamización del territorio y la captación de renta. Sostuvimos que los nuevos usos no promueven una ciudad pensada como ámbito de negocios, sino que suponen una dinámica de producción urbana orientada al consumo de renta. En este sentido, la emergencia de los espacios del terciario implicó que las áreas en donde se emplazan quedaran afectadas al consumo individual, consolidando la pérdida del rol económico en el entramado productivo local que supieron tener en las primeras olas industrializadoras. A su vez, estas transformaciones se producen de manera paulatina, expresando la heterogeneidad estructural del sistema productivo.

Por último, nos interesa presentar algunos interrogantes que se desprenden de los casos estudiados. Nuestra investigación está centrada en las transformaciones de la ciudad posindustrial a partir de la emergencia y desarrollo del sector terciario orientado a actividades espurias en áreas centrales. En este marco, buscamos comprender algunas tendencias que han sido menos indagadas en la bibliografía y que se complementan con otras que han recibido mayor atención, como por ejemplo aquellas ligadas a la ciudad como ámbito de negocios por parte de actores corporativos. El vínculo entre esas tendencias

es objeto de interrogación. Asimismo, el actual contexto de inflación y recesión que afecta a Argentina abre la pregunta por las derivas de los espacios del terciario en las dimensiones analizadas. Finalmente, consideramos central

indagar en los efectos sociales que tienen estas transformaciones, en particular en plano de la creación y reproducción de desigualdades. En el futuro nos proponemos abordar estas líneas de indagación.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-8455-6772>

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Universidad Nacional de José Clemente Paz, Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdades. Provincia de Buenos Aires/Argentina.

meigoicoechea@yahoo.com.ar

[II] <https://orcid.org/0000-0001-6400-7082>

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Universidad Nacional de Avellaneda, Departamento de Ambiente y Turismo. Buenos Aires/Argentina.

soledad.arqueros@gmail.com

Notas

- (1) General San Martín, Vicente López, Tres de Febrero, La Matanza, Lanús y Avellaneda fueron algunos de los que resultaron más afectados.
- (2) Estas tareas se inscriben en las investigaciones que desarrollamos desde el equipo “Renovación Urbana y Transformaciones Territoriales en el AMBA” (RUTA) mediante los proyectos: UNDAVCyT 2021 “Espacios del terciario. Iniciativas de renovación urbana en centralidades tradicionales del Gran Buenos Aires”, PICT 2021-0664 “Transformaciones urbanas en contextos de renovación: Distritos Económicos en la Buenos Aires Metropolitana”, y PIT-CONUSUR “Reconfiguración de las áreas centrales en la post-pandemia. Nuevos espacios del terciario en el Gran Buenos Aires”.
- (3) Estas ideas, que aún dominan dentro del pensamiento económico, surgieron luego de la segunda guerra mundial en los países de capitalismo avanzado. Comprendieron el crecimiento de los servicios dentro de un marco de progresiva complejización de la economía, bajo el cual el desarrollo tecnológico promueve nuevos procesos productivos, actividades y perfiles laborales. Primó en estas visiones una concepción evolucionista, entendiendo al sector terciario como una etapa superior en el desarrollo económico (Rostow, 1961; Bell, 1973).
- (4) A modo ilustrativo, el sector terciario en Argentina siempre fue importante, representando desde el 1900 algo más del 60% del Producto Bruto Interno del país (Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba, s/f), y la distribución de los empleos fue aún más acentuada a favor de los servicios.

- (5) Los datos son ilustrativos de estas tendencias. Entre 2005 y 2009, las empresas gastronómicas en Argentina prácticamente se duplicaron, pasando de 34.828 a 66.310. En el sector gastronómico-hotelero los puestos de trabajo aumentaron un 77%, mientras que la economía nacional logró un crecimiento del 44% (INVCQ, 2020 en base a datos del Ministerio de trabajo).
- (6) Desde las Inversiones Extranjeras Directas orientadas hacia la reconfiguración en las formas de consumo y residencia, con la emergencia de los shopping mall y las nuevas centralidades; así como hacia la conformación de nuevos Central Business Districts en la ciudad construida, fueron todos concebidos como nuevos “artefactos de la globalización” anclados a los circuitos económicos más dinámicos e internacionales.

Referencias

- ALESSANDRI CARLOS, A. F. (2008). De la geografía de la acumulación a la geografía de la reproducción: un diálogo con Harvey. In: X COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA. Universidad de Barcelona, Barcelona.
- ANTUNES, R. (2009). “Diez tesis sobre el trabajo del presente (y el futuro del trabajo)”. In: NEFFA, J. C.; DE LA GARZA TOLEDO, E.; MUÑOZ TERRA, L. (comps.). *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*. Buenos Aires, CLACSO.
- ARQUEROS MEJICA, M. S. (2017). *La política de desarrollo de la Comuna 8 de la ciudad de Buenos Aires (1996-2015)*. Disertación de doctorado. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <http://repositorio.sociales.uba.ar/files/show/2127>.
- ARQUEROS MEJICA, M. S.; GOICOECHEA, M. E.; GONZÁLEZ REDONDO, C.; VÁZQUEZ, D.; FASSINA, R. (2020). Distritos económicos y renovación urbana. Una mirada comparada a los impactos urbanísticos en el sur de la Ciudad de Buenos Aires (CABA). In: COLOQUIO DE CONFLICTOS URBANOS. Sevilla-Cádiz, España.
- ARQUEROS MEJICA, M. S.; GOICOECHEA, M. E.; VÁZQUEZ, D. E.; RETA, C. G.; GRAUBERGER, J.; ALCALDE, M.; GONZÁLEZ REDONDO, C.; TOSCANI, M. P.; GALGANO, M. (2023). Transformaciones territoriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. In: II JORNADAS DE ESTUDIOS SOCIO ANTROPOLÓGICOS LEOPOLDO JOSÉ BARTOLOMÉ. Posadas, Misiones, Argentina.
- ASTARITA, R. (2011). *Respuesta a una crítica a la teoría del valor de Marx*. Disponible en: <https://rolandoastarita.blog/2011/11/15/respuesta-a-una-critica-a-la-teoria-del-valor-de-marx/>
- BACH, P. (2005). El sector servicios y la circulación del capital: una hipótesis. Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/lecturas/inac3/bachp.pdf>. Acceso en: 25 mar 2024.
- BLANCO, J. (2005). Localización industrial y movilidad asociada en la Región Metropolitana de Buenos Aires. In: X ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA. Anais. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- BOZZANO, H. (2007). “Buenos Aires desde sus orígenes. Transformaciones territoriales y mutaciones productivas”. In: BORELLO, J. A. (comp). *Aproximaciones al mundo productivo de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines, Univ. Nacional de General Sarmiento.
- BRIANO, L. E.; FRITZSCHE, F.; VIO, M. (2003). El lugar de la industria. Los parques industriales en la reestructuración productiva y territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, v. XXIX, n. 86, pp. 109-135.

- CARMAN, M. (2006). *Las trampas de la cultura: los "intrusos" y los nuevos usos del barrio de Gardel*. Buenos Aires, Paidós.
- CICCOLELLA, P.; VECSLIR, L.; BAER, L. (2015). Revitalización de subcentros metropolitanos. Buenos Aires entre la ciudad dispersa y la ciudad compacta. *Revista de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nuevo León*, v. 9, n. 11, pp. 11-27
- CICCOLELLA, P.; VECSLIR, L. (2010). Nuevos espacios del terciario y transformación metropolitana en Buenos Aires. In: XI SEMINARIO INTERNACIONAL DE LA RED DE INVESTIGADORES EN GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.
- CLARK, C. (1940). *The conditions of economic progress*. London, MacMillan.
- CUADRADO ROURA, J. R.; DEL RIO, C. (1990). Los economistas y los servicios. *Papeles de Economía Española*, n. 42, pp. 2-18.
- CUENYA, B.; CORRAL, M. (2011). Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. *EURE*, v. 37, n. 111, pp. 25-45.
- DE MATTOS, C. (2010). "Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. Hacia una nueva forma urbana". In: De MATTOS, C. (ed.) *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Olachi, Quito.
- DIEGUEZ, L.; GERCHUNOFF, P. (1984). La dinámica del mercado laboral urbano en la Argentina, 1976-1981. *Desarrollo Económico*, v. 24, n. 93, pp. 3-40.
- FISHER, A. (1935). *The class of progress and security*. London, MacMillan.
- FOURASTIÉ, J. (1949). *Le grand espoir du XX siècle*. París, PUF.
- GARZA, G. (2006). "La dimensión espacial de la Revolución Terciaria". In: GARZA, G. (coord.). *La organización espacial del sector servicios en México*. México DF, El colegio de México.
- GOICOECHEA, M. E.; ARQUEROS MEJICA, M. S.; RETA, C. G.; ALCALDE, M. (2023). "La movilidad de las políticas de renovación urbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Actores, arreglos e inversiones en la producción de nuevos espacios del terciario". In: VIDAL-KOPPMANN, S.; LIBERALI, A. M. (comp.). *Movilidad urbana y vulnerabilidad socio-territorial. Aportes para el análisis de las regiones metropolitanas en Latinoamérica*. Buenos Aires, IMHICIHU.
- GOICOECHEA, M. E.; ARQUEROS MEJICA, M. S. (2021). Nuevas configuraciones socioterritoriales en áreas centrales metropolitanas. La políticas de Distritos Económicos en el sur de la ciudad de Buenos Aires, Argentina. *Área. Agenda de Reflexión en Arquitectura, Diseño y Urbanismo*, v. 27, n. 2.
- GONZÁLEZ REDONDO, C.; GOICOECHEA, M. E.; ARQUEROS MEJICA, S. (2022). Estrategia metodológica para el estudio de la renovación urbana. Una propuesta centrada en las transformaciones territoriales del sur de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina. *Relmis*, v. 24, n. 12, pp. 74-99.
- HERZER, H. (org.) (2008). *Con el corazón mirando al sur*. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- JARAMILLO, S. (2016). Heterogeneidad estructural en el capitalismo. Una mirada desde la Teoría del Valor Trabajo Abstracto. *Territorios*, n. 34, pp. 59-85.
- JARAMILLO, S.; CUERVO, L. (1987). *Urbanización Latinoamericana, nuevas perspectivas*. Bogotá, Escala.
- KOZAK, D. (2011). Construcción y transformaciones del Abasto, 1889-1998. *Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas*. Anais. Fadu-UBA, v. 41, n. 2, pp. 213-230.
- MACHADO, G. (2017). El lugar de los "servicios" en El Capital de Marx. *Teoria & Revolução*. Recuperado de <http://teoriaerevolucao.pstu.org.br/o-lugar-dos-servicos-em-o-capital-de-marx/>. Acceso en: 25 mar 2024.

- MÁRQUEZ LÓPEZ, L.; PRADILLA COBOS, E. (2015). Los territorios latinoamericanos en la mundialización del capital. In: II SEMINARIO INTERNACIONAL DE LA RED LATINOAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE TEORÍA URBANA. Escuela de Planeación Urbano-Regional, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, Medellín.
- MARX, K. (1980). *Teorías sobre la plusvalía*: Tomo IV de "El Capital." México, Fondo de Cultura Económica.
- NEFFA, J. C. (1999), "Crisis y emergencia de Nuevos Modelos Productivos". In: DE LA GARZA, E. (comp.). *Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI*. Buenos Aires, CLACSO.
- NUN, J.; MURMIS, M.; MARÍN, J. C. (1968). La Marginalidad en América Latina-Informe Preliminar". In: *Documento de Trabajo*, n. 53. Buenos Aires, ITDT.
- PRADILLA COBOS, E. (2013). "La economía y las formas urbanas en América Latina". In: RAMÍREZ VELÁSQUEZ, B. R.; PRADILLA COBOS, E. (comps.). *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, tomo I. México DF, Universidad Autónoma Metropolitana.
- PREBISCH, R. (2012). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile, Cepal. (Publicación original de 1986).
- RUBIN, I. I. (1974). *Ensayos sobre la teoría marxista del valor*. Córdoba, Cuadernos del Pasado y Presente.
- SOCOLOFF, I. (2015). Capital inmobiliario-financiero y articulaciones público-privadas: consideraciones a partir del centro comercial Abasto de Buenos Aires. *Ciudades*, v. 27, n. 106, pp. 10-19.
- TORRES, H. A. (2001). Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. *EURE*, v. 27, n. 80, pp. 33-57.
- VECSLIR, L.; BLANCO, J.; NEROME, M.; SCIUTTO, F.; MAESTROJUAN, P.; RODRÍGUEZ, L. (2017). Reestructuración de la centralidad y movilidad cotidiana en el sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Transporte y Territorio*, n. 17, pp. 267-287
- VECSLIR, L.; ELIMBAUM, P. (2016). "Centro y centralidades en la Región Metropolitana de Buenos Aires". In: JANCHES, F; ROBERTO, A.; JAIMES, C.; CORTES, M. (comps.). *Del conocimiento al desarrollo: nuevos desafíos de la universidad en la gestión del desarrollo urbano contemporáneo*. Buenos Aires, Eudeba.
- VECSLIR, L.; KOZAK, D. (2013). Transformaciones urbanas en la manzana tradicional. Desarrollos fragmentarios y microtransformaciones en el tejido del barrio de Palermo, Buenos Aires. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura y Sociedad*, v. 14, n. 14, pp. 146-172.

Recibido: 25 feb 2024
Aprobado: 24 mayo 2024

Resistances in the transformation of industrial spaces in Barcelona

Resistencias en la transformación de los espacios industriales en Barcelona

Cristina López-Villanueva [I]
Montserrat Crespi-Vallbona [II]

Abstract

The article addresses some effects of the transformation of industrial spaces in Barcelona since the second half of the 1980s. It describes the phases of industrial heritage management in the city since the beginning of democracy and analyzes citizen resistances and actions arising in the context of the contradictions between collective identity, local development, and the global projection of the city that the transformation of industrial space generates. To illustrate these processes, two cases of factory complexes located in two of the city's main industrial complexes are studied: Can Ricart (District X, Sant Martí) and Can Batlló (District III, Sants-Montjuïc).

Keywords: repurposing; industrial heritage; citizen resistances; Barcelona.

Resumen

El artículo desgana algunos de los efectos de la transformación de los espacios industriales en Barcelona desde la segunda mitad de los años ochenta del siglo XX. Describe las fases de la gestión del patrimonio industrial en la ciudad condal desde los inicios de la democracia y analiza las resistencias y acciones ciudadanas que se originan en el contexto de las contradicciones entre la identidad colectiva, el desarrollo local y la proyección global de ciudad que la transformación del espacio industrial genera. Para ilustrar estos procesos se estudian dos casos de complejos fabriles situados en dos de los principales conjuntos industriales de la ciudad: Can Ricart (Distrito X, Sant Martí) y Can Batlló (Distrito III, Sants-Montjuïc).

Palabras clave: refuncionalización; patrimonio industrial; resistencias ciudadanas; Barcelona.



Introduction

The repurposing of a city's disused industrial spaces is a way to infuse new values into local heritage, helping to foster a shared sense of identity and collective memory among the local population. As a resource, industrial heritage offers major potential for incorporation into urban revitalisation processes. The refunctionalisation of these spaces for preservation purposes, and the way this contributes to local development and recovers legacy, is closely tied to the sustainable development of regions as recommended by the 2021 Agenda and made even more explicit by the 2030 Agenda (Cañizares et al., 2020). The conservation and reuse of manufacturing infrastructures are inherently sustainable actions. The (re)signification of the remnants of an industrial past boosts identity and promotes social cohesion, supporting the generation of a sustainable, inclusive and resilient environment (Castañeda, 2019). However, the recovery of industrial heritage is fraught with tensions between local residents, authorities and private capital (Anguiano Aldama & Pancorbo Sandoval, 2008). Projects that assign new uses to industrial heritage often spark disputes around the right to the city, while the revaluation of real estate in a context of liberal urbanism subordinates such plans to private capital (Brenner & Theodore, 2005) and excludes local residents, especially those from more working class backgrounds (Coffee, 2024).

This study presents the phases of industrial heritage management in the city of Barcelona since the beginning of democracy following the dictatorship. It analyses the public

resistance and activism around the recovery of heritage and to counter the threats that changes in use and resignification of historic sites entail. The article explores the contradictions between collective identity, local development and global projection through the study of two examples of public resistance to policies aimed at repurposing industrial heritage, and which imply both physical dispossession of space and symbolic dispossession of collective memory. These cases are Can Ricart in the neighbourhood of Poblenou (district of Sant Martí) and Can Batlló in the neighbourhood of La Bordeta (district of Sants), both of which were once major industrial areas.

Barcelona's Industrial Revolution began in the 18th century with the appearance of its first industrial buildings, which were primarily used for the manufacture of *indianas*.¹ In the 19th century, major economic and industrial growth meant that the population could no longer be contained within the walled city, and important manufacturing centres sprang up outside on the so-called *Pla de Barcelona*, in what have since become districts of the city itself (Tatjer, M. 2006; Oliveras Samitier, 2013). There were particularly heavy concentrations of mainly textile factories in Sant Martí and Sants, with the former earning the monicker of 'the Catalan Manchester'.² Barcelona became the industrial powerhouse of Catalonia, which together with the Basque Country spearheaded the Spanish Industrial Revolution, with the country soon rivalling other leading industrial centres of Europe.

The shift from an industrial city to a post-industrial and post-Fordist one brought with it the decline of manufacturing activity. In the last quarter of the 20th century, production

Figure 1 – Location of Spain in the European Union



Source: Eurostat.

Figura 2 – Localización de la provincia de Barcelona en España



Source: the authors.

Figure 3 – Location of the two manufacturing complexes in Barcelona



Source: the authors.

processes and spatial use underwent profound change. Some of the old industrial sites were repurposed for other ancillary economic activities such as workshops, warehouses or transportation, while other buildings were left abandoned.

Barcelona is especially notable for the outstanding architecture of its industrial heritage, a direct consequence of its industrial boom coinciding with the rise of modernism. Indeed, when the city made its first forays into the tourism industry in the early 20th century, the Society for the Attraction of Foreigners (an early form of tourist board) was already promoting its industrial heritage and encouraging visitors to come and admire it (Palou Rubio, 2019). This interest in the recovery of manufacturing heritage has continued to this day, and there is no questioning the current and future importance of its inclusion on local urban planning agendas (Gómez et al., 2020; Crespi Vallbona, 2021).

Industrial heritage and urban revitalisation

The protection and refunctionalisation of industrial heritage in large cities lie at the crossroads between preserving collective identity, fostering local development and projecting a global image.

Firstly, cultural heritage encompasses movable, immovable and intangible assets inherited from the past and that are a symbolic

part of any community's social and historical identity (Querol, 2010; Crespi Vallbona & Planells Costa, 2003). Meanwhile, industrial heritage alludes to elements of the material culture of capitalist industrial society, the historical remnants of human productive and extractive activities (Carta Nizhny Tagil, 2003). People identify with these heirlooms of the past (Gómez et al., 2020). More than mere structures, they play a crucial role in anchoring people's lives and identities to specific socio-spatial spaces (Preece, 2020), which generates cohesion and fosters a sense of belonging (Gómez et al., 2020; Bennett, 2012; Crespi Vallbona, 2003). As Benito del Pozo (2002) asserts, the ruined vestiges of the reorganisation of traditional industrial sectors influence collective identity, memory and attachment (Marcos Arévalo, 2004). Indeed, the preservation of industrial heritage appeals to any society because it offers a way to rediscover, through both created and projected images, its identity and its past. And it also means people can still share and enjoy these spaces, albeit for every different purposes than before.

Secondly, in the context of the post-industrial city, old manufacturing structures have a fundamental role to play in urban transformation. The assignation of new uses for these buildings makes them key factors for regional organisation, planning and economic development (Capel, 1996; Álvarez, 2010), not to mention their global projection and status. This process involves the conservation, adaptation and reuse of former industrial spaces for contemporary purposes, such as

cultural, commercial or residential facilities, thereby boosting the local economy. Thus, industrial heritage plays a crucial role in the promotion of cultural policies as a local economic development strategy. Since the early 1980s, European cities have been developing cultural policies to drive urban regeneration (Dot Jutglà & Pallarès-Barberà, 2015), including the symbolic revitalisation of industrial heritage into a 'brand' that can be projected globally to serve as a unique tourist attraction that takes local history and culture to an international audience.

This threefold nature of industrial heritage – as a symbol of identity and collective memory, as a local development strategy and a 'brand' to attract a new economy and position the city globally – has generated considerable tension, (im)balances and (dis)agreements among local residents, administrations and private investors, especially from the real estate sector. Urban transformation operations to revitalise degraded, underused or abandoned industrial areas often imply changes to the existing demographic and socioeconomic composition, leading to elitisation and gentrification. In a context of major real estate speculation, industrial land is highly coveted and competitive, and production logic is subordinated to capital. Competitiveness and the hunger for profits have engendered a form of neoliberal urbanism

(Theodore, Peck & Brenner, 2009; Díaz Oureta & Lourés, 2013) aimed at the production of surplus value to sustain the circuits of accumulation (Harvey, 2007).

Within this framework, social resistance movements have emerged that have managed to curb the disappearance of heritage and which support their use for other purposes (Paül & Agustí; Casals Alsina, 2023). This article analyses two such cases: Can Ricart and Can Batlló.

Phases of industrial heritage management

In order to contextualise the two case studies, it is useful to understand how industrial heritage has been managed in Barcelona since the beginning of democracy.

The announcement of Barcelona as the host city of the 1992 Olympic Games was a major incentive for its economic and urban revitalisation, and the associated need for housing, hotel accommodation, urban infrastructures and services certainly marked a huge turning point in its urban regeneration. However, before this date there had already been several cases of recovery of the city's industrial heritage.

Checa-Artasu (2007; 2015) establishes four phases in the recovery and management of the city's industrial heritage, to which we could now add a final post-Covid phase:

a) The first stage covers the period from the arrival of the first democratic councils until the proclamation of Barcelona as the venue for the Olympics (1979-1986). From the late 1970s (and sometimes even earlier), the first neighbourhood movements and the first left-wing political groups instigated public protests in a context of savage urban planning that had generated major shortages (Recio & Naya, 2004). The actions that followed on from these protests involved demands for the rehabilitation and reuse of old industrial buildings for public use.

The fervent nature of the intense campaigning in the neighbourhood during the transition to democracy demanded, among other matters, spaces for community leisure and cultural gatherings. Barcelona City Council took up these popular demands and initiated a programme of cultural policy based on the creation of decentralised cultural facilities (Alabart et al., 2008) and equipped the city's neighbourhoods with so-called *Centros Cívicos*.³ This implied engagement by the local administration in the city's industrial heritage.

Examples of this first stage are the creation of civic and cultural centres using industrial infrastructure or obsolete facilities. There are many examples of this in the city, such as the *Centre Cívic Les Cotxeres de Sants*, opened in 1984 in an old tram depot; the *Centre*

Cívic Casinet d'Hostafrancs, opened in 1982 in the former canteens and event rooms of La España Industrial factory; the *Centre Cívic Can Felipa*, opened in Sant Martí in 1984 in the old Central de Acabados textile factory; the *Centre Cívic de Sant Andreu*, opened in 1982 in the old Balcells i Cia tram depot and workshop; and the *Centre Cívic la Sedeta* opened in 1983 in the old Salvador Casacuberta factory in the district of Gràcia. The creation of these community centres was part of an urban regeneration policy focused on repurposing old industrial buildings for use as cultural facilities, reflecting the general tendency for contemporary cities to use culture as the cornerstone of urban development (Sánchez-Belando, 2015).

b) The second phase was sparked by the nomination of Barcelona as the venue for the 1992 Olympic Games and was characterised by private investment in major redevelopments of the urban infrastructure (1986-1999).

These large-scale improvements led to considerable revaluation of land in Barcelona, which proved highly attractive to investors seeking lucrative real estate development opportunities, who would go on to be key players in the transformation of what had been an industrial city into a post-Fordist (Tatjer, 1988) and consumer one (Tello, 1993).

A large number of the new facilities built for the Olympic Games were located in the Icària neighbourhood of Sant Martí. However, although the local government acquired the land, the participation of private shareholders in the municipal company created in 1986

to undertake the Vila Olímpica project (Villa Olímpica S.A.) meant it was effectively in the hands of private property groups (Navas Perrone, 2018) and was designed based on the criteria of real estate profitability and aimed at upper-middle class families. The old working-class neighbourhood was razed to the ground, and all that remains today of its industrial heritage is the Can Folch chimney.

Hence, recovery of industrial heritage in Icària, if there was any at all, was driven by economic and real estate speculation. During this stage, the reuse of old industrial spaces went beyond public action. However, elsewhere in the city, this phase also featured contrasting examples in which industrial buildings were redeveloped for cultural, creative and information technology activities and professions. A prime example of this is Palo Alto in Poblenou, which was originally a textile factory, was then used to process food products, and since 1989 has housed a series of photography, architectural and other arts-related companies. Another example of recovery of heritage from the private sector is the Casarramona factory in Sants-Montjuïc, which was purchased by a bank and converted into the headquarters of CaixaForum, a cultural organisation that mainly promotes contemporary art. Finally, a very different example is the Manufacturas Serra Balet factory, also in Sants Montjuïc, which ceased its manufacturing operations in 1982 and is now the home of the Club Esportiu Mediterrani. Given the need for sports facilities in the

neighbourhood and widespread opposition to property speculators, the local residents pressured the sports club into beating them to it by agreeing to purchase the site and set up office there.

c) The third phase was marked by local tension around the use of industrial heritage and market competition. Checa Artasu (2015) places this one between the draft of the Strategic Plan for Barcelona's Cultural Sector in 1999 and the outbreak of the financial and real estate crisis in 2007, which also happened to be a period of major economic prosperity.

This was an era when, in response to the scarcity of municipal resources, cultural facilities were driven into seeking private investors. Increasing economic revaluation of land in Barcelona generated intense real estate pressure, which was highly incompatible with the mission of safeguarding the large sites occupied by old industrial buildings from the intentions of major property investors. The local administration was unable to compete with the private market and ended up selling assets and promoting the organisation of international events that involved major development projects. Two examples of this were the 2004 Forum of Cultures (approved in 1997) and District 22@ (approved in 1999), both in the same industrial district of Sant Martí.

The District 22@ project⁴ is an example of the regeneration of large industrial areas, in this case for reconversion into a new business hub based around knowledge, innovation and technology (Martín-Gómez & Valencia, 2022).

However, in the same period several other industrial buildings in Sant Martí were recovered by initiative of public institutions. Examples include the rehabilitation of the old *Can Canela* textile machinery factory that was acquired by the Catalan Institute of Technology; the old *Can Jaumendreu* wool textiles factory that was acquired by Barcelona City Council and is now used by the Open University of Catalonia (UOC); *Can' Aranyó* that is now used by Pompeu Fabra University; the *Can Munné* textiles warehouse that is now home to the BAU design school and the *Can Framis* textiles factory that today houses the Contemporary Painting Museum run by the Vila Casas Foundation.

Other sites are now used as corporate headquarters, such as the old Ametller food factory that is now home to the Teuve communications company, and the Ribera silverware and cutlery factory used by ICT company T. Systems.

This phase was generally characterised by a tense relationship between the public demand for facilities and the preservation of heritage, and pressure from property investors attracted by the revaluation of these areas.

d) The final phase described by Checa-Artasu (from 2008 to 2020) was all about the management of industrial heritage during the economic crisis, which stagnated mortgages and major real estate investments in the purchase and rehabilitation of these former factory buildings. Public administrations were facing serious credit shortages.

This period includes two particularly noteworthy cases of community activism. In Sants, campaigning among local residents managed to prevent the speculative activity

around the Can Batlló manufacturing complex, while at the time, the real estate crisis impeded plans for its conversion into private homes. Instead, the outcome of the situation was that the local residents got to make use of this industrial complex as a self-managed public community centre. Meanwhile, over in Sant Martí, there was the case of the Can Ricart factory where public outcry to protect symbolic buildings was able to ensure that they were used for cultural purposes. Two initiatives with different outcomes, as we shall see.

e) The final phase has been happening since 2020. After Covid, there seems to have been a shift back to collaboration between public administration and private capital. An example of this is the transformation of Barcelona's old port (Port Vell) in preparation to host the 37th edition of sailing's America's Cup⁵ in August 2024. To date, a number of projects have been planned (for the boat sheds in the harbour, the fishmarket, etc.), some of which are intended to give the port back to the people.

Community resistance

The two case studies reveal different evolutions in the refunctionalisation of industrial heritage. Both manufacturing complexes have played important roles in urban renewal and have led to tension between the local populace, administration and private capital. Can Ricart is located in a neighbourhood that is undergoing major urban transformation, and where private investment has eclipsed public investment, with the latter unable to see out the rehabilitation

and execution of its projects. In contrast, Can Batlló is an example where social movements have managed to subvert such inaction by the administration, thus counteracting the trend of market rationality (Sánchez-Belando, 2017), for by means of a self-managed project the factory has been 'returned' to the neighbourhood.

Can Ricart: when private investment stifles social movements

Can Ricart is an industrial site languishing in the midst of a wholesale urban and real estate transformation in the so-called District 22@ in the neighbourhood of Poble Nou.

Can Ricart was one of the first mechanical printing factories for cotton fabrics in Catalonia, a pivotal moment in the industrialisation of the city of Barcelona. Situated in the old industrial estate in C/Pere IV, along with other old factories, such as *Oliva Artés*, *Ca l'Alíer*, *l'Escocesa* and *Ca l'Illa*, these historic buildings were named Cultural Assets of National Interest (BCIN) by the Government of Catalonia in 2008,⁶ the country's highest level of heritage protection. This classification was achieved after expert studies like the one by Mercè Tatjer and Marta Urbiola (2005) showcased Can Ricart's major historic and architectural value. But an important role was also played by the activism of such organisations as the Ribera del Besòs Forum, the Poble Nou Neighbourhood Association and others to prevent the demolition of the industrial site, which became the main symbol of the campaign to preserve the heritage and legacy of the district's industrial past.

From its origins in the mid 19th century (1853), Can Ricart (which is named after the factory owner, Jaume Ricart i Guitart) initially specialised the production of printed textiles, like the other industrial buildings in Poble Nou. Architecturally, it consists of a system of warehouses, squares and small corridors leading into a wide variety of constructed volumes. There is a wide variety of buildings that are very simple in form, but which are distributed at different heights, ranging from a single floor to a ground floor and two upper floors, all made of brick with stucco lining. There are two especially prominent features, namely the somewhat neo-Romanesque square-shaped clock tower and the chimney with its exposed brickwork. It is the work of the architect Josep Oriol Bernadet and stands out for being an important example of the neoclassical stylistic tradition of Barcelona's industrial heritage, with its clearly symmetrical composition, albeit lacking in ornamental elements. The interest lies in the fact that the Can Ricart factory was one of the first designed by an academic architect and not by a master builder, based on a neoclassical aesthetic formalisation, as opposed to the Manchester model of exposed brickwork that is so common in industrial architecture.

Originally, the Can Ricart factory was used for bleaching, dyeing and printing cotton fabrics with metal steam-powered rollers. Around 1913, Can Ricart became part of the textile group owned by the Bertrand and Serra family, which for a few years conducted operations as *Filatures Ricart S.A.* until it was definitively absorbed in 1925. From 1922, the large site at Poble Nou became an industrial estate with different premises available for

hire, bringing the arrival of the *Compañía Hispano Filipina*, which produced coconut oil and soap. Shortly after, the industrial chemicals enterprise *Sociedad Ibérica de Industrias Químicas*, created in 1923, took over various buildings and remained until 2005. Textile activities also continued at the site through a printing company that was taken over in 1931 by J. Font and that until just a few years ago was still operating as a dye factory. Following the Spanish Civil War, part of the estate was used by the *Fundición Dalia* foundry, to be later joined by *Arnella* from the paper and graphic arts sector, along with several mechanical-metallurgical workshops. The fact that such a wide variety of industries were able to move in without the need for structural changes goes to show how extraordinarily versatile the original buildings were.

But as well as this tangible legacy, Can Ricart and the rest of the 'Catalan Manchester' also offered major intangible heritage. It was the epicentre of a dense network of associations and pressure groups, which typically exploited trade unionism as a potential force for revolutionary change, creating the ideal conditions to forge a strong cooperative tradition that still resonates in the neighbourhood today (Martí-Costa & Bonet-Martí, 2009).

The arrival of post-Fordism in Barcelona in the late 20th century led to the continued closure of factories and the consequent abandonment of the neighbourhood, with large empty buildings and warehouses full of rubble. Can Ricart was definitively closed in 2005 (with the loss of 250 jobs), leading to a process of degradation and deterioration of its facilities

and land. However, the low rental prices and large empty spaces attracted new interest from the creativity, art and design sectors, as in the rest of the neighbourhood (Martí-Costa & Bonet-Martí, 2009).

Only a small part of Can Ricart, a publicly owned set of buildings, passages and squares, has been rehabilitated to date. These are the Hangar, an arts production and research centre, the *Casal de Joves* that has been run since 2016 by the coordinator of youth organisations in Poblenou, and the *Plataforma Eix Pere IV* in the chimney. In 2021, the local council embarked on a project to restore the *Nau Annexa*, which local entities had been campaigning for and was one of the projects selected by the *Decidim BCN* 'participatory budget' scheme, allocated a budget of a million euros.

The annexed two-storey building was the factory supervisor's lodgings and for many years also housed the canteen. The work to stabilise the building uncovered the floors, structures and pipes from the factory's early days. A project is currently being drafted to convert the 200 m² building into multi-purpose rooms for use by the community.

For their part, real estate developers have exerted strong pressure to get the land reclassified for urban and housing uses. The municipal corporation, which prioritised revitalisation of the area as a productive district, focused around the 'knowledge society' (Trullen, 2011), succumbed to the need for private capital. This situation was met with considerable opposition among the local populace. There was widespread activism among such entities as the *Fòrum Ribera*

del Besòs and the Poblenou Neighbourhood Association with its *Salvem Can Ricart?* ('Can we save Can Ricart?') campaign, among others, to prevent the demolition of the industrial complex. Can Ricart became the main symbol of the campaign for the preservation of industrial heritage and the memory of the urban working class past. One of the actions of the citizen platforms consisted of the occupation of Can Ricart and resulted in the protection of the factory complex as a BCIN.

Since 2008, the Can Ricart neighbourhood association has been visually documenting the deterioration of the site in defence of the interests of the inhabitants of District X (Sant Martí), promoting the right to public amenities and condemning acts of potential urban corruption or real estate exploitation.

Barcelona City Council owns most of the protected buildings. In 2013, it officially transferred 6,800 m² of space to the University of Barcelona (UB), which unveiled its ambitious Campus de les Arts programme in 2015, although at the time of writing there was still nothing to show of the project. The rest of the land was sold off to private enterprises (Figure 4). The stagnation of the public project is in stark contrast to the dynamism of those involving the private sector, with more than 400 million euros having been invested in the construction of more than 70,000 m² of office space, and more than 600 accommodations, including a hotel, a student residence and two loft promotions.

The *Campus de les Arts* is an ambitious project that has yet to be financed. It is a platform that brings together the 19 higher

Figure 4 – Redevelopment work at Can Ricart



Source: (A. Carnicer / S. Grimal).

artistic education centres in Catalonia (teaching around 8,000 students of fine arts, design, music, dance, film and conservation/restoration) and six universities. A team of architects is currently drafting the basic and executive projects, funded by the *Conselleria de Recerca i Universitats* (Department of Research and Universities). However, more than €16,500,00 will be needed to launch the Campus. For some time now, the UB has been applying to the European Regional Development Fund (ERDF), Spain's Public Buildings Rehabilitation Programme (PIREP) (PIREP), Next Generation EU, and other funds, but until now without success. However, at an institutional level, the *Campus de les Arts* has already been launched, with several academic activities having been implemented.

In contrast, things are moving faster among the four private developers of protected properties at Can Ricart. One of these companies, *Bonavista*, has invested 14 million euros in the conversion of four buildings totalling 2,500 m² into housing under the name of *Can Ricart Lofts* (Figure 5). They plan to have them ready by 2024, including efforts to restore the facades, doors, windows, roofs and beams back to their original 19th century appearance. Right next door, work is progressing fast on the construction of a new 250-room student residence with the capacity for 265 people in two connected buildings. If everything goes to plan, it will be ready in September 2024.

Another private initiative at Can Ricart is focused on luxury office buildings. The first to be completed, called *One Parc Central*, designed

Figure 5 – Virtual image of Can Ricart Lofts Bloc D



Source: (Bonavista Developments).

Figure 6 – Virtual image of the Two Parc Central and Urbit projects next to the old Can Ricart industrial buildings



Source: Dos Puntos Asset Management.

Figure 7 - Virtual image of all the planned buildings around Can Ricart



Source: QID Studio Arquitectes.

by the Batlle i Roig architectural studio, consists of twelve 2,000 m² floors, each with a terrace facing Poblenou's central park. Two floors have already been rented to technological and also conventional companies. The developer, *Dos Puntos Asset Management*, which sold the building to an international investment fund, is now working on the construction of a second building, called *Two*. In total, they are investing around 150 million euros.

In the same sector, another large complex is taking shape. *Urbit* is also owned by an international investment fund, with a total of 60,000 m² in which there will be two connected 25,700 m² office buildings, with large garden roofs and where energy efficiency is a priority (Figures 6 & 7). There is also to be a 52 m tall *Marriott* hotel with 185 rooms for up to 350 guests. Designed by Artur Fuster of QID Studio

Arquitectes, *Urbit* also includes the conversions of the main building of the old *Frigo* ice cream factory into 3,500 m² of lofts (Figure 8).

As far as the public administration is concerned, the Barcelona Institute of Culture has a pending project for the rehabilitation of two buildings on the old industrial estate that were originally boiler rooms used to generate steam (Figure 9). The main engine was housed in a square building and was the very first to be installed in the newly industrialised Poblenou neighbourhood, and was used to power all of the machines at Can Ricart. The adjacent building housed the boilers, and was divided into two sections with gabled roofs, right next to the factory chimney. These are the only mid-19th century boiler rooms that are still standing in Poblenou, and once they have been restored, the idea is to convert them into a museum.

Figure 8 – The Can Ricart buildings surrounded by new constructions



Figure 9 – Can Ricart power station, with the rooms that housed the steam engine and boilers



Fuente: A. Carnicer / S. Grimal.

Although public opposition was able to prevent the deterioration and even total disappearance of the Can Ricart factory complex, and some of the buildings and spaces are municipally owned and there are consolidated projects to convert them into public amenities, a large number of other buildings are in private hands. The city council is overseeing the development of the public space around Can Ricart, negotiating with the developers to ensure that everything blends into its surroundings and that free spaces are left on the ground floors. The idea is to prevent the concentration of modern constructions that has been allowed on the perimeter of the complex from drowning out the historic buildings in the centre. But it is not easy to strike the right balance. It would seem that

Can Ricart's industrial heritage is at risk of being lost and forgotten. On top of this, there is the dismay at the extremely slow progress with the rehabilitation of the factory sites for the University of Barcelona, while other public projects, such as the *Casa de les Llengües* and the *Parc de les Ciències i les Humanitats* ultimately failed.

As Martí-Costa and Bonet-Martí (2009) note, the recovery of Can Ricart is the outcome of a top-down planning model. Consequently, it has not taken into account the initial synergies between traditional industrial and artisan activities and the new creative centres. Private developers have come to the forefront, and their housing and office projects are focused on attracting new economic activities, and hence gentrification.

We shall conclude by highlighting three key aspects of this urban transformation. First, the city council's top-down logic has attempted to promote an artificial mix of uses that has ultimately generated higher opportunity costs than would have resulted from true integration between the practiced and planned city. Secondly, the emergence of a strong and diverse network of opposition, with creative practices and the capacity to propose alternative solutions, can, at least in part, modify municipal plans. However, in this case, real estate and property interests, along with a council that is reliant on them for the development of 22@bcn, prevailed over the demands of local movements. Finally, our analysis of the Can Ricart conflict shows that the defence of industrial heritage can be an important catalyst for urban mobilisation.

However, if recognition of the value of heritage does not take into account the associated uses and ways of life, the potential for mobilisation will always run the risk of being institutionally compromised.

The case of Can Batlló: when community action transforms the public space

Can Batlló is an industrial complex located in the Bordeta neighbourhood of Sants district (another of the hubs for the industrialisation of Barcelona in the 19th and early 20th centuries). Today it is a prime example of how the recovery and refunctionalisation of industrial heritage can be self-managed by the local community.

Figure 10 – Can Batlló industrial estate in the late 19th century



Source: taken from Rigola (2020).

It started out as a textile factory producing cotton yarns and fabrics, and used for bleaching, printing and finishing (Figure 10), being one of the so-called 'Three Steams' (along with Vapor Vell and La España Industrial) that drove the district's intense industrial activity. The site has been protected as a Cultural Asset of Local Interest (BCIL) since 2000.⁷

Designed in an eclectic style by the engineer Juan Antonio Molinero, the factory was owned by Juan Batlló when it opened in 1878, at a time when Sants was about to be annexed to Barcelona. His descendants continued the business, with the parenthesis of the Civil War, when part of the factory was collectivised to produce explosives for the Republican army (Rigola, 2020), through to 1943, when it was taken over by an entrepreneur named Julio Muñoz Ramonet. The business grew and new buildings were added until it covered more than 13 hectares, one of the largest such sites in the city. During the crisis of the textile sector in 1964, the new owner compartmentalised the site into smaller spaces that were re-leased to more than 200 small companies, workshops and warehouses that employed more than 1,500 people (Baiges, 2015).

During the 1970s, underground protests and campaigns emerged or resumed around Can Batlló (as in many other places) with the aim of recovering green areas in an increasingly crowded area and demanding better services and amenities for the local residents. Due to the neighbourhood's industrial and working-class past, it already had a dense network of associations (Dalmau & Miró, 2010) and consumer cooperatives that were used to

fighting together for better labour conditions, and these formed the basis for the organised resistance against the decline of the industrial city and the real estate boom (López-Villanueva & Crespi Vallbona, 2021).

The local residents proposed that Can Batlló should be redeveloped to provide the much-needed school, health, sporting and social facilities, as well as green spaces, that the neighbourhood was lacking. This pressure played a key role in the groundwork for the General Metropolitan Plan (PGM) of 1976 that designated the site for green land and community buildings, in opposition to the council's proposal to build new roads that would have ripped through the urban fabric and dramatically changed the morphology of the area.

Despite major local support for the plan and the socialist government's pledge in 1981 to initiate procedures to carry out the work, nothing actually happened until 2011, a full 35 years after the plan had originally been drafted. According to Dalmau (2014), this delay was a deliberate ploy to get the land devalued in order to facilitate a future increase in its value once redeveloped (Smith, 1979). Lack of investment or upkeep in a context of deindustrialisation meant the site gradually deteriorated, and the small companies based there either disappeared or moved away.

In the late 1990s, the real estate boom generated new expectations for the owners (the descendants of Julio Muñoz Ramonet, now established as a property company called Grupo Gaudir, S.L.) who decided they could make money by developing 60.000 m² of the

industrial site. They issued plans to build luxury apartments on Gran Vía, with the remaining land being transferred for public use (Castro et al., 2011). The council initially refused to endorse this private initiative, but remained open to the possibility of the PGM being modified through land exchange agreements. The property company was eventually allowed to build 600 apartments, and the council was able to finance its urban redevelopment programme, but the owners preferred to push for better economic returns and the project was stalled.

The ongoing interruptions to the project led to repeated protests among the local residents, which reached their peak with a sit-in at the adjacent Sant Medir church in June 2005. In order to get the process moving again, the council renegotiated with the owners, leading to a Modification of the General Metropolitan Plan (MPGM) in 2006, whereby Can Batlló was attached to the neighbouring La Magòria site, thus raising the potential number of unsubsidised dwellings by 1,300 apartments (Castro et al., 2011).

When everything seemed to be back on track, 2007 brought the financial and real estate crisis, which again stalled the execution of the project, causing significant social unrest. The economic recession underscored how urban planning and social causes were subordinated to the market-oriented priorities of the real estate sector. The fragility of the governance model was made only too apparent, which in

some cases opened a window of opportunity for innovation in territorial management.

Given the stalemate over the approved plan, discontent intensified among the local populace, who organised as the *Can Batlló és pel Barri*⁸ campaign, which unleashed heavy pressure for the work to begin. In 2009, they set a date (11 June 2011), saying that if the project had not started by then, they would invade the premises and manage it themselves. A matter of days before the deadline, given the strength and insistence of the civil campaign, which was very much in the media and bolstered by the 15M movement,⁹ the council struck a deal with the residents, who following the handover of the keys to one of the buildings (Bloc 11),¹⁰ marched symbolically inside (Figure 11)

In 2019, an unprecedented agreement was signed, whereby the buildings were transferred to the citizen platform for a 50-year period (30 years plus two 10-year extensions). Can Batlló is currently constituted as a 'Self-Managed Community and Neighbourhood Space', run by around 500 volunteers who provide a service to over 48,000 users (Rigola, 2024).

The transformation of the premises began in 2011 with Bloc 11. It started with the creation of the self-managed *Josep Pons* public library¹¹ (Figure 12) funded with donations, together with a bar, meeting area, auditorium and several multi-purpose rooms for different activities.

Figure 11 – Demonstration and entrance to the site on 11 June 2011



Source: Can Batlló des del temps de fabriques a l'actualitat. <https://canbatllo.org/can-batllo/>.

The rise in activity has led to the allocation of further spaces for additional purposes, such as a documentation centre that specialises in grassroots social movements (Figure 13), a family area, a space for circus activities and other performing arts, a community printing studio and a publishing house, and a cooperative restaurant.

The site has been used for other projects managed by the *Plataforma*, including *La Borda* housing cooperative, consisting of 28 dwellings that are self-managed by their tenants (Figure 14). In operation since 2018, the homes are built on Publicly Protected Housing (VPO) land granted by the council for 75 years.

Another of these projects is the Arcadia School, promoted by a group of teachers in 2009 for girls and boys from 0 to 16 years of age. The third major project is the Ateneo Cooperativo de Barcelona Coopolis, a cooperative incubator that promotes the social solidarity economy. Set up in March 2024 in the newly rehabilitated Bloc 4BCN, today it is considered the largest cooperative promotion centre in Europe (Figure 15). The Bloc 4BCN facility is a public-cooperative project co-financed by Barcelona City Council and the Government of Catalonia

Can Batlló also accommodates other city services and amenities. Since 2019, one of its renovated buildings has housed the

Figure 12 – Josep Pons Library



Figure 13 – Salvador Seguí Foundation



Fuente: Can Batlló <https://canbatllo.org/can-batllo/>.

Figure 14 – La Borda housing cooperative



Source: Lacol Arquitectura, Cooperativa La Borda 28 en Barcelona © Lluc Miralles.

Figure 15 – Bloc 4BCN



Source: Ayuntamiento de Barcelona. <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2024/01/10/acaben-les-obres-de-bloc4bcn-el-major-pol-del-cooperativisme-deuropa-ubicat-a-can-batllo/>.

Barcelona School of Audiovisual Media (EMAV) (Figure 16), a public centre that is part of the Barcelona Education Consortium.

There were also plans to convert Building 8 into the Historical Archive of the City of Barcelona and other municipal offices that should have opened their doors in 2022. However, the council ended up cancelling the project due to budgetary constraints (Garcia, 2021).

The neighbourhood platform has played an active role in promoting a vibrant connection between Can Batlló and the surrounding streets. This has been achieved in a number of ways. One was the symbolic demolition of the perimeter wall around

the factory to integrate the building into the neighbourhood. The structure of another block was partially demolished to create a public space attached to a large park (Figure 17) with more than 1,000 m² of playground, which was completed in May 2023.

In 2024, local organisations signed a manifesto arguing that the Can Batlló complex is still in a precarious state of conservation and criticising the council for failing to make the required investments. Although they acknowledge the investment in Bloc4BCN and the children's playground, they are demanding further funds to continue the rehabilitation work in accordance with the original schedule (Tot Barcelona, 2024).

Figure 16 – Barcelona School of Audiovisual Media



Source: Consorci Educació Barcelona. <https://www.edubcn.cat/es/noticias/detalle?51697>

Figure 17 – Can Batlló children's playground



Source: Ayuntamiento de Barcelona. https://www.barcelona.cat/infobarcelona/es/tema/urbanismo-e-infraestructuras/juegos-bordeta-torre-toboganes-balancines-giratorios-columpios_1289151.html

Can Batlló is an example of the importance of engaging the social fabric in the neighbourhood, and how it has managed to reverse the abandonment of industrial heritage and instead develop new, more community focused uses of the space. However, unless the investments continue, there is still the looming threat of the industrial complex falling into deterioration.

Conclusions

The refunctionalisation of old industrial spaces is an important aspect of urban regeneration, and involves different phases ranging from

absolute demolition to protection, intervention, recovery and reconstruction.

At a time when industrial heritage is so integral to urban transformation, its management is at the crossroads between the preservation of a symbolic element of the local identity; the opportunity for local development and the strategic generation of a 'brand' to enhance the city's global profile.

However, there are tensions and (im)balances between these three dimensions, and a clash of interests between the main urban agents: citizens, landowners, local authorities and private developers. This article has shown how the governance of industrial heritage in the city of Barcelona since the advent of democracy has entailed contrasting forms of management,

from fully public initiatives (which are so uncommon these days) to fully private ones or public-private collaborations. The fact that industrial heritage plays such a key role in urban development and planning does not make it immune to market forces, capital interests and speculation.

In a context of economic recession, financial constraints have evidently impeded the authorities from undertaking urban regeneration projects, not helped by the subordination of urban planning to the real estate market. In such a challenging situation, with public funding hindered by the threat of economic collapse and with investors dissuaded by the limited prospects for financial gain, grassroots and citizen movements have again risen in resistance to the appropriation of land.

From the analysis of the very different outcomes of the two case studies, it is confirmed that citizen movements have developed new

ways to use urban spaces and manage facilities. Can Batlló is a poignant example of how such initiatives have been able to 'conquer' the space and employ innovative self-management methods for their governance.

However, although community resistance has managed to break the deadlock and set in motion major projects to transform industrial spaces, their complete fulfilment seems to be fading. Can Ricart illustrates how property developers are burying protected industrial heritage, while plans to build public facilities are stalled due to the lack of funds. Likewise, efforts to restore the buildings at Can Batlló for self-managed community use have not been executed in their entirety. The deterioration of the protected buildings is in stark contrast to the gleaming glass of the luxurious new buildings that stand beside them. The old industrial sites are once again at risk of becoming the victims of deliberate obsolescence and being reduced to nothing but rubble.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-7676-0765>

Universitat de Barcelona, Facultat d'Economia i Empresa, Departament de Sociologia. Barcelona/Espanha.
clopez@ub.edu

[II] <https://orcid.org/0000-0001-8267-4786>

Universitat de Barcelona, Facultat d'Economia i Empresa, Departament d'Empresa. Barcelona/Espanha.
mcrespi@ub.edu

Notes

- (1) *Indianas* were a kind of printing on cotton or linen for both domestic sale and for export abroad, mainly to the Spanish colonies in the Americas and Indies. Production was originally done from the ground floors of home, and later came the first factories in the heavily populated city of Barcelona in the 19th century.
- (2) In 1888, there were 243 factories registered in Sant Martí de Provençals (Dot Juglà & Pallarés Barberà, 2015).
- (3) These spaces are open to the public and are used for sociocultural and community activities.
- (4) District 22@ is a scheme run by Barcelona City Council since 2000 aimed at transforming 200 hectares of industrial land in Poblenou into an innovative production district.
- (5) This is the most important competition in sailing, and is considered to be the third most important in terms of economic impact on the host venue after the Olympic Games and the FIFA World Cup.
- (6) https://cultura.gencat.cat/ca/detall/Noticies/Can_Ricart.
- (7) <https://invarquit.cultura.gencat.cat/card/42500>.
- (8) Can Batlló is for the neighbourhood.
- (9) Popular uprising that gets its name from the demonstration on 15 May 2011 that was organised by different groups to demand a more participative democracy. This collective resistance movement mainly consisted of occupying the main squares of different cities of Spain.
- (10) It is named Block 11 after the date when the local residents moved into the premises.
- (11) Named after Josep Pons, an activist who fought long and hard for Can Batlló to become a space for use by the local community.

References

- ALABART, A. et al. (2008). *La Barcelona dels barris*. Barcelona, Federació de l'Associació de Veïns de Barcelona, Editorial Mediterrània.
- ÁLVAREZ ARECES, M. A. (2010). Patrimonio industrial, paisaje y desarrollo territorial. *AREAS. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n. 29, pp. 21-29.
- ANGUIANO ALDAMA, R.; PANCORBO SANDOVAL, C. (2008). El marketing urbano como herramienta de apoyo a la gestión del turismo de ciudad, estudio de un caso; el patrimonio industrial. *ACE: architecture, city and environment*, n. 6, pp. 739-748.
- BAGES CAMPRUBÍ, C. (2015). "Can Batlló: cuando la ciudadanía reutiliza el patrimonio industrial". In: ÁLVAREZ ARECES, M. A. (dir.). *Espacios industriales abandonados. Gestión del patrimonio y medio ambiente*. Gijón, Centro de Iniciativas Culturales y Sociales (Cicees), pp. 101-110.
- BENITO DEL POZO, P. (2002). Patrimonio industrial y cultura del territorio. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n. 34, pp. 213-227.
- BENITO DEL POZO, P.; CALDERÓN CALDERÓN, B.; RUIZ-VALDEPEÑAS, H. P. (2016). La gestión territorial del patrimonio industrial en Castilla y León (España): fábricas y paisajes. *Investigaciones geográficas*, n. 90, pp. 136-154.
- BENNETT, J. M. (2012). Doing belonging: a sociological study of belonging in place as the outcome of social practices, Tesis de doctorado. Manchester, Universidad de Manchester.
- BRENNER, N.; THEODORE, N. (2005). Neoliberalism and the urban condition. *City*, v. 9, n. 1, pp. 101-107, DOI: 10.1080/13604810500092106.
- CAÑIZARES RUIZ, M. C.; BENITO DEL POZO, P.; LÓPEZ PATIÑO, G. (2020). El patrimonio industrial en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la resiliencia territorial: de la teoría a la práctica. *GEOGRAFÍA DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE. Anales*, v. 40, n. 2, pp. 323-344. DOI: org/10.5209/aguc.72977.
- CAPEL, H. (1996). La rehabilitación y uso del patrimonio histórico industrial. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, n. 29, pp. 19-50.
- CASTAÑEDA, C. (2019). 2030: El papel del patrimonio industrial en los Objetivos del Desarrollo Sostenible. *Arquitectura y Sociedad*. Disponible en: <https://blogfundacion.arquia.es/2019/02/2030-el-papel-del-patrimonio-industrial-en-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible/>. Acceso en: 15 Jul 2024.
- CASTRO, M.; MARTÍ-COSTA, M.; GUAL, J. M.; MARTÍNEZ MORENO, R. (2011). Can Batlló: construir comunidades en las ruinas de la crisis. In: JORNADAS CONTRA LA DEPREDAÇÃO DE LOS BIENES COMUNES. Madrid 10-12/2011.
- CHECA-ARTASU, M. M. (2007). Geografías para el patrimonio industrial en España. El caso de Barcelona. *Scripta Nova*, v. XI, n. 245(32).
- _____. (2015). "La rehabilitación del patrimonio industrial en Barcelona (España). Entre el contenedor útil y la desmemoria fabril". In: CONTRERAS, C. (ed.). *Ladrillos, fierros y memoria. Teoría y gestión del patrimonio cultural*. Monterrey, Colegio de la Frontera Norte.
- COFFEE, K. (2024). "The gentrification of working-class heritage in Lowell, Massachusetts". In: BOZOĞLU, G. et al. (ed.). *The Routledge International Handbook of Heritage and Politics*. New York, Routledge.

- CRESPI-VALLBONA, M. (2003). L'activitat festiva popular en l'era de la mundialització: el cas de Catalunya. Tesis de doctorado. Barcelona, Universitat de Barcelona.
- _____. (2021). La "metropolitanización" del turismo. El caso del Área Metropolitana de Barcelona. Ciudad y Territorio. *Estudios Territoriales*, v. 53, n. 209, pp. 685-700. Disponible en: <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.05>.
- CRESPI-VALLBONA, M.; PLANELL COSTA, M. (2003). *Patrimonio cultural*. Madrid, Síntesis.
- DALMAU I TORVÀ, M. (2014). Can Batlló: de la degradación planificada a la construcción comunitaria. *Quaderns de l'Institut Català d'Antropologia*, v. 19, n. 1, pp. 143-159.
- DALMAU, M.; MIRO, I. (2010). *Les cooperatives obreres de Sants*. Barcelona, Traficantes de Sueños.
- DÍAZ ORUETA, F.; LOURÉS SEOANE, M. L. (2013). Neoliberalismo, políticas urbanas y reconfiguración socio-espacial. *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, n. 3, pp. 7-16.
- DOT JUTGLA, E.; PALLARES-BARBERA, M. (2015). Patrimonio industrial, revitalización económica y compacidad urbana en el Poblenou22@ Barcelona ¿un nuevo modelo Barcelona?. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n. 69, pp. 9-35.
- GARCIA, M. (2021). Barcelona rencia a ubicar l'Arxiu de la Ciutat a la nau central de Can Batlló. Betevé, 19 mayo. Disponible en: <https://beteve.cat/politica/barcelona-renuncia-arxiu-ciutat-can-batllo-pressupost/>.
- GÓMEZ, M.; CRESPI-VALLBONA, M.; DOMÍNGUEZ, M. (2020). "El patrimonio urbano como intersección de espacio y sociedad. Una oportunidad para el replanteamiento del rol del patrimonio en la Agenda Urbana". In: ALONSO IBÁÑEZ, M. R.; DE GREGORIO HURTADO, S.; GONZÁLEZ MEDINA, M. (eds.). *Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades: transformaciones, desafíos e instrumentos*. Editorial Reus.
- HARVEY, D. (2007). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid, Akal.
- LÓPEZ-VILLANUEVA, C.; CRESPI-VALLBONA, M. (2021). Gentrificación y turistificación: dinámicas y estrategias en Barcelona. *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, v. 21, n. 1.
- MARCOS ARÉVALO, J. (2004). La tradición, el patrimonio y la identidad. *Revista de estudios extremeños*, v. 60, n. 3, pp. 925-956.
- MARTÍ-COSTA, M.; BONET-MARTÍ, J. (2009). "Planning from below in Barcelona". In: PORTER, L.; SHAW, K. *Whose Urban Renaissance?* New York, Routledge.
- MARTÍN-GÓMEZ, A.; VALÈNCIA LÓPEZ, A. (2022). La crisi de l'urbanisme de ciutats globals: reavaluar 20 anys de transformació del sòl i activitat econòmica del 22@ Barcelona. *Documents d'anàlisi geogràfica*, v. 68, n. 1, pp. 81-105.
- OLIVERAS I SAMITIER, J. (2013). La consolidació d'una ciutat industrial. Barcelona, 1881-1935. *Barcelona quaderns d'història*, n. 19, pp. 229-260.
- PALOU RUBIO, S. (2019). Discursos turístics sobre el paisatge i el patrimoni cultural de Barcelona. Imatges contra la ciutat. *Papers*, n. 62, pp. 48-58.
- PAÜL I AGUSTÍ, D.; CASALS ALSINA, È. (2023). La protecció del patrimonial industrial en àrees de transformació urbana: una revisió a partir del projecte 22@ Barcelona. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, v. 69, n. 2, pp. 285-308. DOI: <https://doi.org/10.5565/rev/dag.766>.
- PERRONE, M. G. N. (2018). Viatge al barri d'Icària. *Revista d'etnologia de Catalunya*, n. 43, pp. 258-271.
- PREECE, J. (2020). Belonging in working-class neighbourhoods: dis-identification, territorialisation and biographies of people and place. *Urban Studies*, v. 57, n. 4, pp. 827-843. DOI: <https://doi.org/10.1177/0042098019868087>.

- QUEROL, M. A. (2010). *Manual de Gestión de Patrimonio Cultural*. Madrid.
- RECIO, A.; NAYA, A. (2004). Movimiento vecinal: claroscuros de una lucha necesaria. *Mientras Tanto*, n. 91/92, pp. 63-81.
- RIGOLA, O. (2020). De fábrica impulsada por vapor a impulsar la autogestión. *Penso. Recull de Pensaments*. Disponible en: <https://penso.cat/2020/04/de-fabrica-impulsada-por-vapor-a-impulsar-la-autogestion>. Acceso en: 15 mayo 2024.
- SÁNCHEZ-BELANDO, M. V. (2015). Las políticas culturales de proximidad en el paradigma de la ciudad creativa: el caso del programa de centros cívicos en la ciudad de Barcelona. *Política y Sociedad*, v. 52, n. 1, pp. 125-152.
- _____. (2017). Building alternatives to the creative turn in Barcelona: the case of the socio-cultural centre Can Batllo. *City, culture and society*, n. 8, pp. 35-42.
- SMITH, N. (1979). Toward a theory of gentrification a back to the city movement by capital, not people. *Journal of the American planning association*, v. 45, n. 4, pp. 538-548.
- TATJER, M. (1988). *Burgueses, inquilinos y rentistas. Mercado inmobiliario, propiedad y morfología en el centro histórico de Barcelona: la Barceloneta (1753-1982)*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- _____. (2006). La industria en Barcelona (1832-1992). Factores de localización y transformación en las áreas fabriles: del centro histórico a la región metropolitana. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, n. 10.
- _____. (2008). El patrimonio industrial de Barcelona entre la destrucción y la conservación, 1999-2008. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, v. XII, n. 270 (140).
- TATJER, M.; URDIOLA, M. (2005). Can Ricart. Estudi Patrimonial. *Revista bibliogràfica de Geografia y Ciencias Sociales. Biblio 3w*, v. 10, n. 598.
- TELLO, R. (1993). Barcelona post-olímpica: de ciudad industrial a escenario de consumo. *Estudios Geográficos*, v. 54, n. 212, pp. 507-522.
- THEODORE, N.; PECK, J.; BRENNER, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas sociales*, v. 66, n. 10, pp. 1-12.
- TOT BARCELONA (2024). Entidades de La Bordeta culpan al Ayuntamiento de la “degradación” de Can Batlló. Disponible en: <https://www.totbarcelona.cat/es/cultura-ocio/patrimonio/degradacion-can-batllo-duras-criticas-entidades-ayuntamiento-barcelona-477111/>. Acceso en: 17 mar 2024.
- TRULLÉN, J. (2011). El projecte Barcelona Ciutat del Coneixement i el 22@ barcelona. *Revista Econòmica de Catalunya*, n. 64, pp. 22-30.

Translation: this article was translated from Portuguese into English by Michael Roberts, email: mrobertsbcn@gmail.com

Received: March 28, 2024

Approved: July 2, 2024

Resistencias en la transformación de los espacios industriales en Barcelona

Resistances in the transformation of industrial spaces in Barcelona

Cristina López-Villanueva [I]
Montserrat Crespi-Vallbona [II]

Resumen

El artículo desgrana algunos de los efectos de la transformación de los espacios industriales en Barcelona desde la segunda mitad de los años ochenta del siglo XX. Describe las fases de la gestión del patrimonio industrial en la ciudad condal desde los inicios de la democracia y analiza las resistencias y acciones ciudadanas que se originan en el contexto de las contradicciones entre la identidad colectiva, el desarrollo local y la proyección global de ciudad que la transformación del espacio industrial genera. Para ilustrar estos procesos se estudian dos casos de complejos fabriles situados en dos de los principales conjuntos industriales de la ciudad: Can Ricart (Distrito X, Sant Martí) y Can Batlló (Distrito III, Sants-Montjuïc).

Palabras clave: refuncionalización; patrimonio industrial; resistencias ciudadanas; Barcelona.

Abstract

The article addresses some effects of the transformation of industrial spaces in Barcelona since the second half of the 1980s. It describes the phases of industrial heritage management in the city since the beginning of democracy and analyzes citizen resistances and actions arising in the context of the contradictions between collective identity, local development, and the global projection of the city that the transformation of industrial space generates. To illustrate these processes, two cases of factory complexes located in two of the city's main industrial complexes are studied: Can Ricart (District X, Sant Martí) and Can Batlló (District III, Sants-Montjuïc).

Keywords: repurposing; industrial heritage; citizen resistances; Barcelona.



Introducción

El hecho de dotar de nuevas funciones a los espacios industriales en desuso de la ciudad, implica generar nuevos valores de carácter patrimonial que contribuyen a consolidar la identidad y la memoria colectiva de la población. El patrimonio industrial es un importante recurso con gran potencial que puede incorporarse a los procesos de revitalización urbana. La refuncionalización de estos espacios con la finalidad de preservación, de contribución al desarrollo local y a la recuperación de la memoria guarda una estrecha vinculación con los procesos de desarrollo sostenible del territorio tal y como ya se desprendía de la Agenda 2021 y como se explicita en la Agenda 2030 (Cañizares et al. 2020). La conservación y reutilización de infraestructuras fabriles constituyen actuaciones sostenibles en sí mismas; la (re)significación de los vestigios industriales refuerzan la identidad y contribuyen a la cohesión social; en este sentido, el patrimonio industrial genera un entorno sostenible, inclusivo y resiliente (Castañeda, 2019). Sin embargo, los procesos de recuperación del patrimonio industrial no están exentos de tensiones entre la ciudadanía, la administración y el capital privado (Anguiano Aldama y Pancorbo Sandoval, 2008). Las intervenciones en relación con los nuevos usos del patrimonio industrial generan disputas sobre el derecho a la ciudad; la revalorización inmobiliaria -en un contexto de urbanismo liberal- subordina las intervenciones al capital privado (Brenner y Theodore, 2005) y excluye vecinos y clases populares (Coffee, 2024).

El trabajo presenta las fases de la gestión del patrimonio industrial en la ciudad de Barcelona desde los inicios de la democracia y

analiza las resistencias y acciones ciudadanas que se generan para recuperar el patrimonio y para luchar contra las amenazas que el cambio de uso y resignificación del patrimonio conllevan. El artículo plantea las contradicciones entre la identidad colectiva, el desarrollo local y la proyección global a partir del estudio de dos ejemplos de resistencia ciudadana ante políticas de refuncionalización del patrimonio industrial que implican la desposesión física del espacio y simbólica de la memoria colectiva: Can Ricart, en el barrio de Poblenou en el distrito de Sant Martí y Can Batlló, en el barrio de La Bordeta en el distrito de Sants; ambos distritos albergaron grandes espacios industriales en Barcelona.

A partir del siglo XVIII, Barcelona inicia su proceso de Revolución industrial y con ello aparecen las primeras instalaciones industriales, especialmente dedicadas a la fabricación de indianas.¹ En el siglo XIX, con el crecimiento económico, industrial y poblacional, el recinto de la ciudad amurallada de Barcelona se vuelve insuficiente y surgen importantes núcleos fabriles en el llamado Pla de Barcelona, a extramuros, en los municipios -hoy distritos de la ciudad- de Sant Martí o Sants (Tatjer, M. 2006; Oliveras Samitier, 2013). La necesidad de nuevos espacios para las fábricas, principalmente del sector textil, concentró la superficie industrial en las dos áreas mencionadas y le valió al distrito de Sant Martí el sobrenombre de “el Manchester Català”.² Barcelona fue el motor industrial de Catalunya y -junto con el País Vasco- la pionera de la Revolución Industrial en España, rivalizando con otros centros industriales europeos de primer orden.

El paso de una ciudad industrial a una ciudad postindustrial y postfordista trajo consigo la crisis de la actividad manufacturera; así, en el último cuarto del siglo XX se inició

Figura 1 – Localización de España en la Unión Europea



Fuente: Eurostat.

Figura 2 – Localización de la provincia de Barcelona en España



Fuente: elaboración propia.

Figura 3 – Ubicación de los dos complejos fabriles en los barrios de Barcelona



Fuente: elaboración propia.

una transformación en el proceso y el espacio productivo. Algunos de aquellos recintos industriales se aprovecharon para albergar otras actividades económicas auxiliares como talleres, almacenes o transportes mientras que otros edificios fueron cayendo en el abandono.

Cabe señalar que Barcelona, como ciudad industrial, cuenta con un importante patrimonio fabril de gran singularidad arquitectónica; pues su momento de auge industrial coincide con el desarrollo del modernismo. No en vano, cuando la marca Barcelona invade el panorama turístico con la Sociedad de Atracción de Forasteros (primer ente promotor de turismo de la ciudad de Barcelona) en las primeras décadas del siglo XX, ya puso en valor este patrimonio industrial e invitaba a los forasteros a visitarlo (Palou Rubio, 2019). El interés en la recuperación del patrimonio fabril sigue a día de hoy, por lo que no cabe duda de que, la integración del patrimonio en las agendas urbanas de las políticas locales desempeña y desempeñará un rol importante (Gómez et al., 2020; Crespi Vallbona, 2021).

Patrimonio industrial y revitalización urbana

La protección y refuncionalización del patrimonio industrial en las grandes ciudades se encuentra en la encrucijada entre la preservación de la identidad colectiva, el desarrollo local y la proyección global.

En primer lugar, el patrimonio cultural se refiere al conjunto de bienes muebles, inmuebles e inmateriales heredados del pasado y que muestran las señas de identidad social e histórica de una comunidad (Querol,

2010; Crespi Vallbona y Planells Costa, 2003); el patrimonio industrial alude a los elementos de la cultura material de la sociedad industrial capitalista, generados en el desarrollo histórico por las actividades productivas y extractivas del hombre (Carta Nizhny Tagil, 2003). Las personas se identifican con estos elementos heredados del pasado (Gómez et al., 2020); así, estos escenarios socioespaciales desempeñan una función crucial en el anclaje de las vidas y las identidades de las personas (Preece, 2020). Benito del Pozo (2002) destaca que el patrimonio industrial surge de los procesos de reorganización de sectores industriales tradicionales, generando ruinas que influyen en la identidad colectiva; por ello, el patrimonio industrial es un vestigio que remite a los lugares de la memoria colectiva (Marcos Arévalo, 2004). Estas estructuras patrimoniales adquieren importancia para las personas y se vinculan a la trascendencia que los vecinos otorgan al espacio en el que viven, como elemento de cohesión, reforzando el sentido de pertenencia (Gómez et al., 2020; Bennett, 2012; Crespi Vallbona, 2003). La preservación del patrimonio industrial es atractiva para cualquier sociedad pues le permite redescubrir con imágenes creadas y proyectadas, su identidad y su pasado; le permite compartir y disfrutar de espacios cotidianos que persisten con otros usos.

En segundo lugar, en el contexto de la ciudad postindustrial, las antiguas estructuras fabriles se han convertido en un importante sujeto de transformación urbana puesto que constituyen un elemento fundamental en la ordenación y planificación del desarrollo territorial. Sus nuevos usos y la gestión de los mismos devienen un factor clave en el desarrollo económico local (Capel, 1996; Álvarez, 2010), así como en su proyección y posicionamiento

global. Este proceso implica la conservación, adaptación y reutilización de antiguos espacios industriales para fines contemporáneos, como equipamientos culturales, comerciales o residenciales. La reutilización de estos espacios dinamiza la economía local; en este sentido, el patrimonio industrial se convierte en elemento relevante desde el momento en que se incluye en la promoción de las políticas culturales como estrategia de desarrollo económico local. En la década de los años ochenta, las ciudades europeas desarrollaron políticas culturales que se convirtieron en motores de regeneración urbana (Dot Jutglà y Pallarès-Barberà, 2015) y ello implicó una construcción simbólica del patrimonio industrial como “marca” en la proyección global. El patrimonio industrial revitalizado puede convertirse en un atractivo turístico único que proyecta la historia y la cultura locales a una audiencia internacional.

Esta triple naturaleza del patrimonio industrial como símbolo de identidad y de memoria colectiva; como estrategia de desarrollo local y como elemento para generar una “marca” que atrae una nueva economía y posiciona globalmente la ciudad genera fuertes tensiones, (des)equilibrios y des(encuentros) entre vecinos, administraciones locales e inversores privados, sobre todo inmobiliarios. Las operaciones de transformación urbana de revitalización de áreas industriales degradadas, subutilizadas o abandonadas conllevan dinámicas de elitización y de gentrificación al cambiar la composición demográfica y socioeconómica existente previamente. En un contexto de fuerte especulación inmobiliaria, el suelo industrial se convierte en una pieza altamente codiciada y competitiva donde la lógica de producción del espacio está supeditada

al capital. La competitividad y la obtención de beneficios dan lugar a un tipo de urbanismo de corte neoliberal (Theodore, Peck y Brenner, 2009; Díaz Oureta y Lourés, 2013) orientado a la producción de plusvalía para asegurar los circuitos de acumulación (Harvey, 2007).

En este marco, han surgido movimientos sociales de resistencia que han permitido detener la desaparición del patrimonio y que apuestan por otros usos del territorio (Paül i Agustí; Casals Alsina, 2023). Este artículo analiza dos de éstos casos: Can Ricart y Can Batlló.

Fases de gestión del patrimonio industrial

Con la finalidad de contextualizar los dos casos de estudio conviene relatar la historia de la gestión del patrimonio industrial de la ciudad de Barcelona desde los inicios de la democracia.

La revitalización económica y urbanística de la ciudad tuvo como importante acicate la proclamación de Barcelona como sede de los Juegos Olímpicos de 1992 (JJOO). Sin embargo, desde antes de esta fecha ya habían existido diversas experiencias de recuperación del patrimonio industrial en la ciudad. Si bien es cierto que la celebración de los Juegos Olímpicos trajo consigo la necesidad de vivienda, de alojamientos hoteleros, de equipamientos de ciudad y de servicios, esta coyuntura marcó un antes y un después en la regeneración urbanística de la ciudad. Una parte importante de los nuevos equipamientos se albergaron en el distrito de Sant Martí, en el antiguo barrio de Icària, que fue demolido completamente para la construcción de la Vila Olímpica.

Checa-Artasu (2007; 2015) establece cuatro etapas en la recuperación y gestión del patrimonio industrial de la ciudad a la que se le añade una última fase postcovid:

a) La primera etapa, abarca el período desde el inicio de los primeros ayuntamientos democráticos hasta la proclamación de Barcelona como sede de los JJOO (1979-1986). Desde finales de los años setenta (incluso antes), los primeros movimientos vecinales y las primeras agrupaciones políticas de izquierdas fueron artífices de protestas ciudadanas que reclamaban equipamientos básicos en un contexto de un urbanismo salvaje que había generado grandes carencias (Recio y Naya, 2004). Las acciones que siguieron a estas protestas pasaron por reclamar la rehabilitación y reutilización de antiguos edificios industriales para usos públicos.

La efervescencia de la intensa lucha vecinal de la transición democrática reclamaba, entre otras cuestiones, espacios de encuentro comunitario para el ocio y la cultura en los barrios; el ayuntamiento de Barcelona recogió estas reivindicaciones populares e inició una política cultural basada en la creación de equipamientos culturales descentralizados (Alabart et al., 2008) y dotó de Centros Cívicos³ a los barrios de la ciudad. Ello implicó un posicionamiento de la administración local con el patrimonio industrial de la ciudad.

Ejemplos de esta primera etapa son la creación de centros cívicos y culturales aprovechando infraestructuras industriales o equipamientos obsoletos. Muchas son las muestras en la ciudad: el *Centre Cívic Les Cotxeres de Sants*, inaugurado en 1984, en las antiguas cocheras donde se guardaban los tranvías; el *Centre Cívic Casinet d'Hostafrancs*, inaugurado en 1982 en los antiguos comedores

y salas de celebraciones de la antigua Fábrica La España Industrial; el *Centre Cívic Can Felipa* en Sant Martí en 1984, en las antiguas instalaciones de la fábrica Central de Acabados textiles. Pero también: el *Centre Cívic de Sant Andreu* de 1982 (Antigua fábrica Balcells i Cia., también cocheras y talleres de tranvías) o el *Centre Cívic la Sedeta* de 1983, en el barrio de Gràcia (antigua fábrica Salvador Casacuberta) entre otros ejemplos. La dotación de Centros Cívicos fue una parte de la política de regeneración urbana de base cultural, que reactivó el patrimonio industrial para la instalación de equipamientos culturales en sintonía con la tendencia general de las ciudades contemporáneas de situar la cultura como eje del desarrollo urbano (Sánchez-Belando, 2015).

b) La segunda etapa estuvo marcada por la nominación de Barcelona como sede de los JJOO de 1992 y se caracterizó por la inversión del capital privado en la profunda remodelación urbanística de la ciudad (1986-1999).

La mejora urbana de Barcelona supuso una importantísima revalorización del suelo y ello significó un potente reclamo para inversionistas que vieron la oportunidad de enriquecerse con el desarrollo inmobiliario. Las entidades financieras y las inmobiliarias pasaron a ser actores determinantes en el desarrollo urbano de la ciudad postfordista (Tatjer, 1988); el cambio de orientación en la tenencia del suelo que pasa a manos privadas determina el hecho que Barcelona pase de ser una ciudad industrial a una ciudad de consumo (Tello, 1993).

Una gran parte de la infraestructura residencial olímpica (Vila Olímpica) se construyó enteramente en el antiguo barrio de Icària, en el distrito de Sant Martí. La refuncionalización del suelo urbano para la celebración de los JJOO implicó una transferencia de la propiedad de este; si bien es cierto que el gobierno local

adquirió los terrenos, la participación de los accionistas privados en la empresa creada en 1986 para ejecutar el proyecto de la Vila Olímpica (Villa Olímpica S.A.) como sociedad privada municipal, puso el proyecto en manos de grupos inmobiliarios privados (Navas Perrone, 2018). De esta manera el proyecto de la Vila Olímpica fue concebido con criterios de rentabilidad inmobiliaria dirigido a familias de clase media-alta, demoliendo y arrasando por completo el barrio obrero y su patrimonio industrial del que tan solo queda un vestigio, la chimenea de Can Folch.

En esta etapa, la reutilización de los antiguos espacios industriales sobrepasa la acción pública. Por un lado, se observan -tal y como se ha explicado- acciones en relación con la recuperación (cuando la hay) del patrimonio industrial que responden a lógicas de especulación económica e inmobiliaria como es el caso que se ha mencionado.

Sin embargo, en esta etapa existen otros ejemplos de reutilización de patrimonio industrial. Así, se muestran acciones de recuperación del patrimonio industrial que comparten la actividad cultural con actividades ligadas a profesiones creativas y a las tecnologías de la información. Un ejemplo de ello es Palo Alto, un recinto fabril en Poblenou dedicado primero, a la industria textil y luego, a productos alimentarios que agrupa desde 1989 una serie de empresas dedicadas a la fotografía, arquitectura y otras actividades del sector creativo. Otro ejemplo de recuperación del patrimonio desde el sector privado es el caso de la Fábrica Casarramona en Sants-Montjuïc que adquiere una entidad bancaria y la convierte en la Sede del CaixaForum de Barcelona, un espacio cultural dedicado, mayoritariamente, al arte contemporáneo. Por último, un ejemplo, muy

distinto, es el caso de la fábrica Manufacturas Serra Balet; situada en el mismo distrito de Sants Montjuïc que hoy es sede del Club Esportiu Mediterrani, ante la necesidad del barrio de tener un equipamiento deportivo y de parar la presión inmobiliaria, los vecinos presionaron para que el club deportivo pudiera acceder a la compra de la fábrica que había cerrado sus puertas en 1982, se avanzara a las inmobiliarias y pudiera establecer allí su nueva sede.

c) Una tercera etapa viene marcada por las tensiones vecinales en el uso del patrimonio industrial y la competencia del mercado. Checa Artasu (2015) la sitúa entre 1999 y 2007, atendiendo a la redacción del Plan Estratégico del Sector Cultural de Barcelona en 1999 hasta el estallido de la crisis financiera e inmobiliaria de 2007, se trata de una etapa que coincide de pleno con la época de bonanza económica.

En este momento se potenciaron los equipamientos culturales con la necesidad de buscar inversores privados ante la escasez de recursos municipales. La creciente revalorización económica de la ciudad de Barcelona ejerce una intensa presión inmobiliaria que difícilmente se puede compatibilizar con la salvaguarda del patrimonio industrial que ocupa grandes solares muy codiciados por los grandes inversionistas. La administración local no puede competir con el mercado privado y actúa vendiendo activos y promoviendo la celebración de eventos internacionales que incorporan grandes proyectos inmobiliarios. Dos ejemplos de ello fueron la celebración del Fórum de las Culturas 2004 (aprobado en 1997) o el Distrito 22@ (aprobado en 1999), en el mismo distrito industrial de Sant Martí.

El proyecto Distrito 22@⁴ es un ejemplo de regeneración de grandes áreas industriales y reconversión en un polo de nueva centralidad

vinculada a la nueva economía basada en el conocimiento, la innovación y la tecnología (Martín-Gómez y Valencia, 2022).

Sin embargo, en este momento y en este distrito (Sant Martí) se recuperan como equipamientos distintos recintos fabriles desde la iniciativa de distintas instituciones públicas. Ejemplo de ello es la rehabilitación de *Can Canela* (antigua fábrica de maquinaria textil) que fue adquirido por el *Institut Català de Tecnologia*; *Can Jaumendreu* (antigua fábrica de tejidos de lana) adquirida por el Ayuntamiento de Barcelona, hoy sede de la *Universitat Oberta de Catalunya* (UOC); *Ca n'Aranyó* hoy sede de la *Universitat Pompeu Fabra*; el almacén textil *Can Munné* que acoge la escuela de diseño BAU o *Can Framis* (fábrica textil) que hoy alberga el Museo de Pintura Contemporánea de la Fundación Vila Casas.

A su vez se preservan como sedes de empresas: la fábrica Ametller (del sector de la alimentación) hoy dedicada a la empresa Teuve (comunicación); la Fábrica de Metales y Platería Ribera (cubertería) dedicada a T. Systems (TIC).

En general, esta etapa se caracteriza por una tensa relación entre la demanda ciudadana que reclama equipamientos y preservación del patrimonio y la presión inmobiliaria ante la revalorización de estas áreas.

d) La última etapa descrita por Checa-Artasu (desde 2008 hasta 2020) aborda la gestión del patrimonio industrial durante crisis económica. La crisis paralizó los créditos hipotecarios y las grandes inversiones inmobiliarias en la compra y rehabilitación de estos centros fabriles. Las administraciones públicas se quedaron sin crédito.

En este contexto caben destacarse dos casos de movilización ciudadana. En el distrito de Sants, el conjunto fabril de Can Batlló, donde

la iniciativa vecinal logró parar la actividad especuladora. La crisis inmobiliaria impidió que se pudiera llevar a cabo la construcción de viviendas privadas. Esta coyuntura fue favorable a que los vecinos pudieran disfrutar de este complejo industrial y darle un nuevo uso público y comunitario, de manera autogestionada. Y, en el distrito de Sant Martí, el caso de la fábrica de Can Ricart donde la acción cívica social se movilizó para lograr proteger edificios simbólicos y que el uso de estos se dedicase a equipamientos sociales de tipo cultural. Ambas iniciativas con resultados distintos.

e) La última etapa se desarrollaría a partir del año 2020: Tras el Covid, se observa un retorno a la fórmula de colaboración entre administración pública y capital privado. Un ejemplo es la transformación del Port Vell de Barcelona con motivo de la celebración de la 37ª edición de la Copa América de Vela⁵ que tendrá lugar en agosto de 2024. Hasta el momento diferentes proyectos están planificados (en los Tinglados del puerto, en la Lonja de los Pescadores, etc.), algunos de los cuales tienen el objetivo de acercar y devolver el puerto a los ciudadanos.

Resistencias ciudadanas

Los dos estudios de caso muestran evoluciones diferentes en la refuncionalización del patrimonio industrial. Ambos conjuntos fabriles se han convertido en un importante elemento de la renovación urbana y han protagonizado las tensiones entre la ciudadanía, la administración y el capital privado. Mientras que Can Ricart se encuentra en un barrio objeto de una profunda transformación urbanística y la inversión privada

ha eclipsado la inversión pública que no logra poder asumir la rehabilitación y la ejecución de los proyectos; Can Batlló, es un ejemplo donde la iniciativa social ha conseguido subvertir la inacción de la administración; contrarrestando la tendencia de una racionalidad de mercado (Sánchez-Belando, 2017) y a través de un proyecto autogestionario ha logrado “devolver” la fábrica al barrio.

Can Ricart: cuando la inversión privada ahoga la iniciativa social

Can Ricart es un conjunto industrial que languidece en medio de una gran transformación urbanística e inmobiliaria en la zona del 22@, en el barrio del Poblenou.

Can Ricart fue una de las primeras fábricas de estampación mecánica de tejidos de algodón en Cataluña, un referente histórico de la industrialización para la ciudad de Barcelona, en el barrio del Poblenou. Se sitúa en el antiguo eje industrial de la calle de Pere IV, junto a otras antiguas fábricas (como *Oliva Artés*, *Ca l’Alier*, *l’Escocesa* o *Ca l’Illa*). Estas naves históricas fueron declaradas Bien Cultural de Interés Nacional (BCIN) en 2008⁶ por la Generalitat de Catalunya, el máximo nivel de protección patrimonial. La catalogación se logró después de que estudios de expertos como Mercè Tatjer y Marta Urbiola (2005) mostraran el gran valor histórico y arquitectónico de Can Ricart. Pero también fue decisiva la larga movilización de entidades como el Fòrum Ribera del Besòs, la Asociación de Vecinos del Poblenou y otras, para impedir el derribo del conjunto industrial, convirtiéndose en el símbolo principal de la lucha por la preservación del patrimonio y la memoria del trabajo.

Desde su origen a mediados del siglo XIX (1853), Can Ricart (que debe su nombre al propietario de la fábrica, Jaume Ricart i Guitart) se especializó inicialmente en la producción textil de estampados, al igual que el resto de complejos industriales de Poblenou. Arquitectónicamente, este conjunto fabril está formado por un sistema de naves, plazas y pequeños pasajes que permiten la entrada a los diferentes volúmenes edificadas. Las construcciones son muy variadas y de gran sencillez formal, presentan diversas alturas que van desde una sola planta hasta planta baja y dos plantas piso, y están realizadas a base de ladrillo revestido de estuco. Destacan dos elementos: la torre del reloj de sección cuadrada con reminiscencias neorrománicas, y la chimenea de obra vista. Es obra del arquitecto Josep Oriol Bernadet y destaca por ser un ejemplo relevante del patrimonio industrial barcelonés, de tradición estilística neoclásica pues su composición es claramente simétrica aunque pobre en cuanto a elementos ornamentales. El interés radica en que la fábrica de Can Ricart fue una de las primeras proyectadas por un arquitecto académico y no por un maestro de obras, basándose en una formalización estética neoclásica, sin seguir el modelo manchesteriano de obra vista usual en la arquitectura industrial.

En sus orígenes, la fábrica Can Ricart se destinó al blanqueo, tinte y estampado de tejidos de algodón con rodillos metálicos, impulsados por vapor. Hacia 1913, Can Ricart pasó a formar parte del grupo empresarial textil de la familia Bertrand y Serra, que mantuvo durante unos años las actividades con el nombre de *Filatures Ricart S.A.* hasta que fue absorbida definitivamente en 1925. A partir de 1922, el gran recinto fabril del Poblenou se convirtió en un parque industrial de locales en alquiler con

la instalación de la *Compañía Hispano Filipina*, dedicada a la producción de aceite de coco y jabón. Poco después llegó la *Sociedad Ibérica de Industrias Químicas*, creada en 1923, que ocupó varias instalaciones hasta 2005. La actividad textil se mantuvo en una parte del conjunto fabril por una empresa de estampados que en 1931 había pasado a ser propiedad de J. Font y que hasta hace pocos años se ha mantenido como fábrica de tintes. Tras la Guerra Civil española, hubo en una parte del recinto la *Fundición Dalia*, y posteriormente llegaron la empresa *Arnella* del sector del papel y artes gráficas, y varios talleres mecano-metalúrgicos. La gran flexibilidad de los espacios de la inicial fábrica de estampados permitía albergar todas estas nuevas actividades sin cambios estructurales.

Aparte del legado patrimonial tangible, Can Ricart y toda esta área conocida como "*El Manchester Catalán*" destaca por su patrimonio inmaterial. Fue el epicentro de una densa red de asociaciones y grupos de protesta, caracterizados por centrarse en el sindicato como fuerza potencial para un cambio revolucionario, forjando las condiciones ideales para la implantación de una fuerte tradición cooperativa que aún hoy es visible en el barrio (Martí-Costa y Bonet-Martí, 2009).

La llegada del postfordismo a Barcelona (en la segunda mitad del siglo XX) comportó el cierre continuado de fábricas y el consecuente abandono del barrio, con grandes solares vacíos y naves llenas de escombros. Para el caso de Can Ricart, su cierre definitivo en 2005 (albergaba 250 puestos de trabajo) supuso el inicio de un proceso de degradación y deterioro de sus instalaciones y terrenos. Sin embargo, los precios de alquiler bajos y los amplios espacios

vacíos atrajo nuevos actores centrados en la creatividad, el arte y el diseño como en el resto del barrio (Martí-Costa y Bonet-Martí, 2009).

Tan sólo una pequeña parte, que es pública (un conjunto de naves, pasajes y plazas) ha sido (hasta el momento) rehabilitada. Concretamente, las naves que ocupan el *Hangar*, un centro dedicado a la investigación y la producción artística, el *Casal de Joves* (gestionado desde el 2016 por la coordinadora de entidades juveniles del Poblenou) y la *Plataforma Eix Pere IV* (en la Chimenea). En 2021, el Ayuntamiento puso en marcha la rehabilitación de la *Nau Annexa*, largamente reclamada por las entidades del barrio y que fue uno de los proyectos seleccionados en los presupuestos participativos *Decidim BCN*, con un presupuesto de un millón de euros.

El edificio, de dos plantas, fue la casa del contraamaestre de la fábrica, y durante muchos años albergó la cantina. Las obras de estabilización del edificio han permitido sacar a la luz suelos, estructuras y canalizaciones de los inicios de la fábrica. Ahora se está redactando el proyecto para adecuar la nave, con 200 m², y habilitar salas polivalentes en el interior, para destinarlas a usos comunitarios.

Por su parte, los promotores inmobiliarios ejercieron una gran presión para que los terrenos se reclasificaran para usos urbanos y vivienda. Así, la corporación municipal, que priorizaba una revitalización de la zona como distrito productivo, en aras a la "sociedad del conocimiento" (Trullen, 2011), sucumbió ante la necesidad del capital privado. Ante esta situación, la ciudadanía protagonizó un gran rechazo. Se produjo una amplia movilización de entidades como el *Fòrum Ribera del Besòs*,

la Asociación de Vecinos del Poblenou (*Salvem Can Ricart?*) y otras, impidiendo el derribo del conjunto industrial. Can Ricart se convirtió en el principal símbolo de la lucha por la preservación del patrimonio industrial y la memoria del pasado obrero urbano. Una de las acciones de las plataformas ciudadanas consistió en la ocupación de Can Ricart y tuvo como resultado la protección del conjunto fabril como BCIN.

Desde 2008, la asociación de vecinos y vecinas de Can Ricart (*Salvem Can Ricart?*) documenta visualmente el deterioro del recinto con la finalidad de velar por los intereses de los habitantes del distrito X (Sant Martí), promociona el derecho a los equipamientos públicos para los vecinos del barrio y denuncia los actos que puedan ser considerados corrupción urbanística o violencia inmobiliaria.

El Ayuntamiento de Barcelona es titular de la mayor parte de las naves protegidas; cedió 6.800 m² a la Universitat de Barcelona (UB), para que se pusiera en marcha el Campus de les Arts. En 2013 se firmó el convenio de cesión y en 2015 se presentó un ambicioso proyecto del que, hoy en día, no hay nada. El resto de los terrenos fueron vendidos a empresas privadas (Figura 4). El dinamismo del sector privado contrasta con los proyectos públicos que siguen frustrados en la antigua fábrica. Así, con una inversión de más de 400 millones de Euros se construirán 70.000 m² de oficinas, más de 600 plazas de alojamiento entre un hotel y una residencia de estudiantes y dos promociones de *lofts*.

El *Campus de les Arts* es un proyecto ambicioso aún sin financiamiento. Se trata de una plataforma que reúne los 19 centros

Figura 4 – Conjunto de Can Ricart en las obras de transformación



Fuente: A. Carnicer / S. Grimal.

de enseñanzas artísticas superiores que hay en Cataluña – donde se imparten estudios de bellas artes, diseño, música, danza, cine y conservación o restauración y que sumarían unos 8.000 estudiantes - y seis universidades. Actualmente, un equipo de arquitectos está redactando los proyectos básicos y ejecutivo, con financiamiento de la *Conselleria de Recerca i Universitats* (Consejería de Investigación y Universidades). Sin embargo, se necesitarán más de 16 millones y medio de euros para poner en marcha el Campus. Desde hace tiempo, la UB ha solicitado la financiación a fondos europeos como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) o el Programa de impulso a la rehabilitación de edificios públicos (PIREP) o a través de los fondos Next Generation UE, hasta el momento sin éxito. No obstante, a nivel institucional, se ha puesto en marcha el *Campus de les Arts* con la realización de actividades académicas.

Contrariamente, los promotores privados muestran un notorio dinamismo, en cuatro de las edificaciones incluidas en la protección patrimonial como BCIN de Can Ricart. Por ejemplo, *Bonavista*, una de las empresas promotoras, trabaja en la rehabilitación de cuatro naves, con 2.500 m², para convertirlas en 25 viviendas, con el nombre de *Can Ricart Lofts* (Figura 5). La obra, dirigida por el arquitecto Daniel Mòdol, pretende respetar la estructura y recuperar las fachadas, aberturas, cubiertas y vigas, para devolverlas al aspecto original del siglo XIX. La inversión es de unos 14 millones de euros. Justo al lado avanza la construcción de una nueva residencia de estudiantes de 250 habitaciones y capacidad para 265 personas. La previsión es que la residencia, formada por dos edificios conectados, esté lista en septiembre de 2024.

Los edificios de oficinas de lujo centran la otra apuesta de la iniciativa privada en el entorno de Can Ricart. El primero que se ha completado,

Figura 5 – Imagen virtual de Can Ricart Lofts Bloc D



Fuente: Bonavista Developments.

Figura 6 – Imagen virtual de los edificios *Two Parc Central* i *Urbis* ante las naves históricas de Can Ricart



Fuente: Dos Puntos Asset Management.

Figura 7 – Imagen virtual de todas las edificaciones previstas alrededor Can Ricart



Fuente: QID Studio Arquitectes.

llamado *One Parc Central*, diseñado por el equipo de arquitectos Batlle i Roig, consta de 12 plantas con 2.000 m² cada una, todas con terraza hacia el parque central del Poblenou. Ya hay dos plantas alquiladas a empresas tecnológicas y también convencionales. La empresa promotora, *Dos Puntos Asset Management*, que ha vendido el edificio a un fondo de inversión internacional, trabaja en la construcción de un segundo edificio, el *Two*. En conjunto, realizan una inversión de unos 150 millones de euros.

En el mismo sector está tomando forma otro gran complejo, *Urbis*, también propiedad de un fondo de inversión internacional, con un total de 60.000 m², en el que habrá dos edificios de oficinas conectados, con 25.700 m², con amplias cubiertas ajardinadas y donde se prioriza la eficiencia energética (Figuras 6 y 7). Además, un hotel *Marriott* de 52 m de altura, con 185 habitaciones y 350 plazas. Estos edificios son

obra de Artur Fuster del estudio de arquitectos QID. *Urbis* también incluye la transformación del edificio principal de la antigua fábrica de helados *Frigo*, donde se creará un conjunto de *lofts*, con un total de 3.500 m² (Figura 8).

En lo que se refiere a la Administración pública, está pendiente un proyecto del *Instituto de Cultura de Barcelona* para la rehabilitación de dos naves del antiguo recinto industrial, donde se encontraba el sistema energético que alimentaba el conjunto fabril, compuesto por la sala de la máquina de vapor y la sala de calderas (Figura 9). La sala de la máquina de vapor, ubicada en una nave cuadrada, fue una de las primeras en instalarse en el barrio del Poblenou tras su industrialización y era el corazón del sistema energético de Can Ricart. Enfrente se encuentra la nave de la sala de calderas, formada por dos cuerpos con cubiertas a dos aguas, muy cerca de la chimenea de la fábrica. El objetivo es

Figura 8 – Las naves de Can Ricart rodeadas de nuevas construcciones



Figura 9 – La central energética de Can Ricart, con la sala de la máquina de vapor y la sala de calderas



Fuente: A. Carnicer / S. Grimal.

primero consolidar los dos edificios, los únicos con este sistema de producción de energía de mediados del siglo XIX que se han conservado en el Poblenou, para hacerlos visitables y luego habilitarlos como espacio museográfico.

Si bien, las movilizaciones ciudadanas paralizaron la desaparición y deterioro absoluto del conjunto fabril de Can Ricart y una parte de las naves y espacios son municipales y con proyectos consolidados para equipamientos, hay otra parte importante que está en manos privadas. El Ayuntamiento supervisa la urbanización de este espacio público en torno a Can Ricart, negociando con los promotores la armonización del conjunto y dejar espacios libres en las plantas bajas. El objetivo es intentar evitar que la edificabilidad permitida – concentrada en el perímetro para poder preservar las naves históricas – ahogue el conjunto patrimonial. Pero es un equilibrio difícil. Aparentemente, parece que el patrimonio

histórico de Can Ricart va a quedar inadvertido, perdiéndose (u olvidándose) su pasado industrial. Y, por último, cabe añadir el desencanto ante avance sumamente lento en la ejecución de la rehabilitación de las naves Industriales para la Universidad de Barcelona, más algunos proyectos públicos fallidos, como la *Casa de les Llengües* y el *Parc de les Ciències i les Humanitats*.

Como indican Martí-Costa y Bonet-Martí (2009), la recuperación de Can Ricart ha sido el resultado de un modelo de planificación descendente. En consecuencia, el proceso no ha tenido en cuenta las sinergias iniciales que se habían desarrollado entre las actividades industriales y artesanales tradicionales y los nuevos centros creativos. Los promotores privados han acaparado el papel protagonista, así que las viviendas y oficinas (que atraen a nuevas actividades económicas) apuntan a un proceso de gentrificación.

Para concluir, queremos destacar tres aspectos clave de esta transformación urbana. En primer lugar, el plan del ayuntamiento puede considerarse un ejemplo de lógica descendente. Una lógica descendente que intenta generar artificialmente una mezcla de usos y que, en última instancia, produce mayores costes de oportunidad que si se buscara una verdadera integración entre la ciudad practicada y la planificada. En segundo lugar, la aparición de una red de oposición fuerte y diversa, con prácticas creativas y capacidad para proponer soluciones alternativas, puede, al menos en parte, modificar los planes municipales. Sin embargo, en este caso, los intereses inmobiliarios y de la propiedad, junto con el ayuntamiento que depende de ellos para el desarrollo del 22@ bcn, prevalecieron sobre las reivindicaciones del movimiento vecinal. Por último, el análisis del conflicto de Can Ricart muestra que la defensa del patrimonio industrial puede ser un importante catalizador para la movilización

urbana. No obstante, si en el reconocimiento del valor del patrimonio no se tienen en cuenta los usos y modos de vida asociados, el potencial de la movilización siempre correrá el riesgo de verse comprometido institucionalmente.

El caso de Can Batlló: cuando la acción ciudadana transforma el espacio público

Can Batlló es un complejo fabril situado en el barrio de la Bordeta, en el distrito de Sants (otro de los motores de la industrialización de Barcelona durante el siglo XIX y principios del XX), hoy es un ejemplo de autogestión en la recuperación y refuncionalización del patrimonio industrial por parte de la ciudadanía.

Can Batlló fue una fábrica textil de *Hilados y tejidos de algodón, blanqueo, estampados y aprestos* (Figura 10); fue uno de los “tres vapores” del distrito (junto con *Vapor Vell* y

Figura 10 – Complejo industrial Can Batlló a finales del s.XIX



Fuente: consultado en Rigola (2020).

la España Industrial) que son testimonio de la intensa e importante actividad industrial del barrio. El conjunto industrial está protegido como bien cultural de interés local (BCIL) desde el año 2000.⁷ Se trata de una obra del ingeniero Juan Antonio Molinero, de estilo ecléctico.

La fábrica fue propiedad de Juan Batlló; se inauguró en 1878 en unos terrenos del municipio de Sants, que estaba a punto de anexionarse a Barcelona. Sus descendientes continuaron con la actividad empresarial – con el paréntesis de la Guerra Civil, en que una parte de la fábrica se colectivizó para producir explosivos para el ejército republicano (Rigola, 2020) – hasta que en 1943 traspasaron la propiedad al empresario Julio Muñoz Ramonet. La actividad empresarial fue creciendo de manera que se fueron construyendo nuevas naves alcanzando una superficie de más de 13 hectáreas, una de las mayores de la ciudad. Durante la crisis del sector textil, en 1964, el nuevo propietario compartimentó el conjunto industrial en espacios que fueron realquilados a más de 200 pequeñas empresas, talleres y almacenes que ocuparon a más de 1.500 personas (Baiges, 2015).

Durante la década de los años 70 emergieron y se reanudaron en el barrio – como en otros muchos lugares – protestas y luchas vecinales (en la clandestinidad) con la finalidad de recuperar zonas verdes para un espacio hiperdensificado y dotar de servicios y equipamientos a una población creciente. Sin embargo, el pasado industrial y obrero del barrio contribuyó a forjar una tupida y densa red asociativa (Dalmau y Miró, 2010) y reivindicativa que partía de las sociedades obreras en defensa de las condiciones laborales y de ayuda mutua así como de las cooperativas

de consumo que habían existido en el barrio; éstas constituyeron un importantísimo substrato de los movimientos sociales que organizaron la resistencia ante el declive de la ciudad industrial y el auge inmobiliario (López-Villanueva y Crespi Vallbona, 2021).

Can Batlló fue reivindicado por los vecinos como un espacio a recuperar para ubicar equipamientos escolares, sanitarios, deportivos, sociales y zonas verdes, carentes en el barrio. La fuerza de la oposición vecinal fue clave para poner las bases del *Plan General Metropolitano* (PGM) de 1976, que calificó el recinto como zona verde y área de equipamientos, ante la política municipal del momento que preveía la apertura de grandes vías de comunicación que hubieran supuesto un desgarró de la trama urbana y un cambio en la morfología de la zona.

A pesar de que, durante los años ochenta, el movimiento vecinal reivindicara la ejecución del plan y el gobierno local (socialista) se comprometiera en 1981 a iniciar los trámites para realizar las obras, el plan no se ejecutaría hasta 2011, treinta y cinco años más tarde. Esta dilatación temporal provocó un progresivo deterioro y abandono, una degradación planificada según Dalmau (2014) refiriéndose a la desvaloración, en este caso por omisión, para un posterior crecimiento del valor del suelo (Smith, 1979). Ante este escenario de desinversión y la desindustrialización, las pequeñas empresas que se habían ubicado en el complejo se fueron trasladando o desapareciendo.

Hacia la segunda mitad de la década de los 90, el crecimiento de la economía basado en el *boom* inmobiliario generó nuevas expectativas de lucro a los propietarios (descendientes de Julio Muñoz Ramonet y

constituidos en empresa inmobiliaria *Grupo Gaudir, S.L.*) que propusieron rentabilizar el conjunto industrial a cambio de 60.000 m² de edificabilidad, en los que se proyectaban unas torres de lujo en la Gran Vía, y se cedía el resto de terreno para uso público (Castro et. al. 2011). El ayuntamiento no cedió a la iniciativa privada en un primer momento, pero dejó abierta la posibilidad de alterar el PGM a partir de una permuta de suelo urbanizable. Ello permitiría construir a la empresa propietaria 600 pisos y el ayuntamiento podría financiar la renovación urbana; sin embargo, los propietarios presionaron para obtener un mayor rendimiento económico y el proyecto continuó paralizado.

Los repetidos bloqueos del proyecto desencadenaron reiteradas protestas vecinales que se materializaron en un encierro en la iglesia contigua de Sant Medir en junio del año 2005. Con la finalidad de desatascar el proceso, el ayuntamiento renegoció nuevamente con la propiedad y, en 2006, se realizó una *Modificación del Plan General Metropolitano* (MPGM) añadiendo a Can Batlló los terrenos vecinos de La Magòria que permitieron aumentar el volumen edificable de viviendas de renta libre con más de 1.300 pisos. (Castro et al., 2011).

Cuando la situación parecía haberse encauzado, en 2007, sobrevino la crisis financiera e inmobiliaria que bloqueó nuevamente la ejecución del proyecto y ello provocó un gran malestar social. La recesión económica evidenció la subordinación del planeamiento urbanístico al negocio inmobiliario. Las formas de gobernanza urbana dejaron en un segundo plano compromisos sociales para pasar a orientarse prioritariamente hacia el mercado. La crisis económica puso sobre la mesa la fragilidad

del modelo de gobernanza y significó, en algunos casos, una ventana de oportunidad para la innovación en la gestión del territorio.

Ante la incapacidad de desbloquear el planeamiento aprobado, el malestar vecinal fue creciendo y se organizó en la Plataforma *Can Batlló és pel Barri*⁸ que inició una campaña de fuerte presión para reclamar el inicio de las obras. En el año 2009 los vecinos pusieron una fecha límite (11 de junio de 2011) y en el caso de no iniciarse la ejecución del proyecto se procedería a entrar en el recinto para autogestionarlo. Días antes que expirara la fecha, ante la fuerza de la insistente campaña vecinal, muy mediática y legitimada por el movimiento del 15M,⁹ el ayuntamiento llegó a un pacto con los vecinos, cedió las llaves y concedió el uso de una nave (*Bloc 11*)¹⁰ al movimiento vecinal que realizó una entrada simbólica (Figura 11)

En 2019 se firmó un convenio pionero, de cesión de las naves por 50 años (distribuidos en 30 años, más dos prórrogas de 10 años) a la plataforma ciudadana. Can Batlló se constituye en la actualidad como *Espacio Comunitario y Vecinal Autogestionado*, con casi 500 personas voluntarias que ofrece servicios más de 48.000 usuarios (Rigola, 2020).

La transformación del recinto, que se activa a partir de 2011, empieza en la nave *Bloc 11*. En primer lugar, se habilita una biblioteca autogestionada popular *Josep Pons*¹¹ (Figura 12) con fondos procedentes de donaciones; se habilita un bar, un espacio de encuentro, un auditorio y diversas salas polivalentes para la realización de actividades.

La creciente actividad se ha concretado con la cesión de más espacios en los cuales se han ubicado diferentes iniciativas como

Figura 11 – Manifestación y entrada en el recinto del día 11 de junio de 2011



Fuente: Can Batlló des del temps de fabriques a l'actualitat. <https://canbatllo.org/can-batllo/>.

un centro de documentación especializado en movimientos sociales de base (Figura 13), un espacio familiar, un espacio para actividades de circo y otras artes escénicas o una imprenta colectiva además de la editorial o de un restaurante cooperativo.

En el recinto, además, se ubican otros proyectos que se fueron gestando en el marco de la *Plataforma* para instalarse en este espacio: Uno de ellos es la cooperativa de viviendas La Borda, de 28 viviendas, bajo la fórmula de promoción autogestionada por sus inquilinos (Figura 14). Las viviendas, en funcionamiento desde 2018, están emplazadas en un solar destinado a Vivienda de Protección Oficial (VPO) cedido por el ayuntamiento a 75 años.

Otro de estos proyectos es la *Escuela Arcadia* impulsado por un colectivo de maestros en 2009 y pensado como escuela-instituto, para niñas y niños de 0 a 16 años. El tercer gran proyecto es el *Ateneo Cooperativo de Barcelona Coopolis*, vivero de cooperativas que promueve la economía social solidaria; esta iniciativa se ha instalado el mes de marzo de 2024 en el Bloque 4BCN, acabado de rehabilitar, y hoy constituye el que se considera el centro de promoción de cooperativas más grande de Europa (Figura 15). El equipamiento del Bloc4BCN es un proyecto público-cooperativo cofinanciado por el Ayuntamiento de Barcelona y la Generalitat de Catalunya.

Figura 12 – Biblioteca Josep Pons



Figura 13 – Fundació Salvador Seguí



Fuente: Can Batlló <https://canbatllo.org/can-batllo/>.

Figura 14 – Cooperativa viviendas La Borda



Fuente: Lacol Arquitectura, Cooperativa La Borda 28 en Barcelona © Lluc Miralles

Figura 15 – Bloc 4BCN



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona. <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2024/01/10/acaben-les-obres-de-bloc4bcn-el-major-pol-del-cooperativisme-deuropa-ubicat-a-can-batllo/>

Can Batlló, acoge además, otros servicios y equipamientos de ciudad. En una de sus naves rehabilitadas se emplaza desde 2019 la *Escuela de Medios Audiovisuales de Barcelona* (EMAV) (Figura 16), centro público integrado al Consorcio de Educación de Barcelona.

Se había previsto la rehabilitación de la Nave 8 como nueva sede del *Archivo Histórico de la Ciudad de Barcelona* y algunas dependencias municipales que deberían haber abierto sus puertas en 2022, sin embargo, el ayuntamiento ha renunciado al proyecto por motivos presupuestarios (García, 2021).

La plataforma vecinal ha impulsado de manera activa la transformación urbana de este espacio público y ha conseguido una conexión urbana de las calles del recinto con el barrio. Para ello se han realizado diversas acciones: una ha sido simbólica, la demolición del muro

perimetral de la fábrica que la abre e integra al barrio, otra ha consistido en la demolición parcial de un bloque, manteniendo parte de la estructura con la finalidad de generar un espacio público adosado a un gran parque (Figura 17), finalizado en mayo de 2023, con más de 1.000 m² de espacio de juegos.

En 2024 las entidades del barrio han firmado un manifiesto denunciando que el conjunto de Can Batlló sigue presentando un estado de conservación precario y han acusado al gobierno municipal de falta de voluntad política para ejecutar las inversiones necesarias. Si bien reconocen la inversión en el Bloc4BCN y en el parque infantil, reclaman presupuesto rehabilitar los espacios para dar continuidad a la labor que están desarrollando y dar cumplimiento al calendario de rehabilitaciones (Tot Barcelona, 2024).

Figura 16 – Escuela de Medios Audiovisuales de Barcelona



Fuente: Consorci Educació Barcelona. <https://www.edubcn.cat/es/noticias/detalle?51697>

Figura 17 – Parque infantil de Can Batlló



Fuente: ayuntamiento de Barcelona. https://www.barcelona.cat/infobarcelona/es/tema/urbanismo-e-infraestructuras/juegos-bordeta-torre-toboganes-balancines-giratorios-columpios_1289151.html

La iniciativa desarrollada en Can Batlló es un ejemplo de la importancia de la intervención del tejido social del barrio y de cómo ha conseguido revertir el abandono de un patrimonio industrial y de un barrio, desarrollando nuevas formas de producción del espacio y la generación de un nuevo tipo de equipamiento público y comunitario. Sin embargo, la amenaza de la degradación ante la falta de inversiones para llevar a cabo las rehabilitaciones necesarias se cierne, nuevamente, sobre el complejo industrial.

Conclusiones

La refuncionalización de los antiguos espacios industriales se ha convertido en un importante elemento para la renovación urbana. La reutilización de estos espacios ha tenido diferentes niveles de protección y de intervención, desde la demolición absoluta hasta la recuperación y la reconstrucción.

En el momento en el que el patrimonio industrial se convierte en una pieza importante para la transformación urbana, su gestión se

sitúa en la encrucijada entre la preservación de un símbolo identitario que forma parte de la memoria colectiva; la oportunidad que permite un desarrollo local y la estrategia que contribuye a generar una “marca” que posiciona globalmente la ciudad.

Ello provoca tensiones y (des)equilibrios entre estas tres dimensiones y genera (des) encuentros entre los principales agentes urbanos: la ciudadanía, los propietarios del suelo, la administración local y los promotores. La gobernanza del patrimonio industrial en la ciudad de Barcelona desde el advenimiento de la democracia refleja – tal y como se describe en el texto – diferentes formas de gestión, desde una iniciativa pública completa (ahora ya nada frecuente) hasta la iniciativa privada plena o las colaboraciones público-privadas. El hecho que el patrimonio industrial se haya convertido en elemento clave para el desarrollo y planificación urbanos no lo exime de la lógica del mercado, del capital y de la especulación.

En un contexto de recesión económica, se ha evidenciado la incapacidad económica de los poderes públicos para acometer las acciones de renovación urbana, así como la subordinación del planeamiento urbanístico al negocio inmobiliario. Ello ha constatado la fragilidad del modelo. Justo en el contexto de crisis económica, ante el colapso económico de los poderes públicos y la previsión de reducción de beneficios de los inversores, los

movimientos vecinales y ciudadanos se han podido articular, nuevamente, en resistencia ante la apropiación del suelo.

Del análisis de los dos casos, con resultados distintos, se constata que los movimientos ciudadanos han desarrollado nuevas formas de producción del espacio urbano y de gestión de equipamientos. La iniciativa ciudadana ha conseguido “conquistar” el espacio y generar un nuevo uso desde la autogestión. Can Batlló ilustra un ejemplo de innovación en la producción del espacio, el uso y la gobernanza.

Si bien la resistencia ciudadana ha logrado desbloquear e iniciar grandes proyectos de transformación de espacios industriales la ejecución completa de los mismos parece desvanecerse. El caso de Can Ricart muestra como promotoras inmobiliarias van enterrando un patrimonio industrial protegido, con planeamiento de equipamientos públicos que no logran arrancar por falta de presupuesto. De la misma manera que el compromiso de rehabilitación de las naves de Can Batlló destinadas a las actividades que parten de la autogestión no se acaba de ejecutar. El deterioro de los espacios protegidos contrasta con los nuevos edificios de cristales de lujo y de luz; espacios industriales que nuevamente corren el peligro de convertirse en escombros como objetos de una obsolescencia programada.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-7676-0765>

Universitat de Barcelona, Facultat d'Economia i Empresa, Departament de Sociologia. Barcelona/Espanha.
clopez@ub.edu

[II] <https://orcid.org/0000-0001-8267-4786>

Universitat de Barcelona, Facultat d'Economia i Empresa, Departament d'Empresa. Barcelona/Espanha.
mcrespi@ub.edu

Notas

- (1) El término indianas hacía referencia un tipo de estampado sobre tela de algodón o hilo. Su fabricación se dirigía al comercio interior y exterior (las colonias españolas de América, las indias). Primero ocuparon bajos de viviendas y luego se fueron construyendo fábricas en la hiperdensificada ciudad de Barcelona del XIX.
- (2) En 1888 se registraban en Sant Martí de Provençals 243 fábricas (Dot Juglà y Pallarés Barberà, 2015).
- (3) Espacio público, abierto a la ciudadanía en el cual se desarrollan actividades ciudadanas para la dinamización sociocultural y comunitaria.
- (4) El Distrito 22@ es una iniciativa del Ayuntamiento de Barcelona que data del año 2000 con el objetivo de transformar 200 hectáreas del suelo industrial del barrio de Poblenou en un distrito productivo innovador.
- (5) Es la competición más importante de este deporte, y a la vez, está considerado el tercer evento deportivo con mayor impacto económico para el país anfitrión, después de los Juegos Olímpicos y el Mundial de fútbol.
- (6) https://cultura.gencat.cat/ca/detall/Noticies/Can_Ricart.
- (7) <https://invarquit.cultura.gencat.cat/card/42500>.
- (8) Can Batlló es para el barrio.
- (9) Movilización ciudadana que recibe este nombre por la manifestación que tuvo lugar 15 de mayo de 2011, convocada por diversos colectivos con la intención de promover una democracia más participativa. Una forma de resistencia de los colectivos consistió en la ocupación pacífica de plazas en las principales ciudades de España.
- (10) Recibe el nombre de Bloque 11 por la fecha en que la comunidad de vecinos entró en el recinto.
- (11) Recibe este nombre en memoria de Josep Pons, un activista que luchó incansablemente para que Can Batlló se convirtiera en un espacio para el barrio.

Referencias

- ALABART, A. et al. (2008). *La Barcelona dels barris*. Barcelona, Federació de l'Associació de Veïns de Barcelona, Editorial Mediterrània.
- ÁLVAREZ ARECES, M. A. (2010). Patrimonio industrial, paisaje y desarrollo territorial. *AREAS. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n. 29, pp. 21-29.
- ANGUIANO ALDAMA, R.; PANCORBO SANDOVAL, C. (2008). El marketing urbano como herramienta de apoyo a la gestión del turismo de ciudad, estudio de un caso; el patrimonio industrial. *ACE: architecture, city and environment*, n. 6, pp. 739-748.
- BAGES CAMPRUBÍ, C. (2015). "Can Batlló: cuando la ciudadanía reutiliza el patrimonio industrial". In: ÁLVAREZ ARECES, M. A. (dir.). *Espacios industriales abandonados. Gestión del patrimonio y medio ambiente*. Gijón, Centro de Iniciativas Culturales y Sociales (Cicees), pp. 101-110.
- BENITO DEL POZO, P. (2002). Patrimonio industrial y cultura del territorio. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n. 34, pp. 213-227.
- BENITO DEL POZO, P.; CALDERÓN CALDERÓN, B.; RUIZ-VALDEPEÑAS, H. P. (2016). La gestión territorial del patrimonio industrial en Castilla y León (España): fábricas y paisajes. *Investigaciones geográficas*, n. 90, pp. 136-154.
- BENNETT, J. M. (2012). Doing belonging: a sociological study of belonging in place as the outcome of social practices, Tesis de doctorado. Manchester, Universidad de Manchester.
- BRENNER, N.; THEODORE, N. (2005). Neoliberalism and the urban condition. *City*, v. 9, n. 1, pp. 101-107, DOI: 10.1080/13604810500092106.
- CAÑIZARES RUIZ, M. C.; BENITO DEL POZO, P.; LÓPEZ PATIÑO, G. (2020). El patrimonio industrial en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la resiliencia territorial: de la teoría a la práctica. *GEOGRAFÍA DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE. Anales*, v. 40, n. 2, pp. 323-344. DOI: org/10.5209/aguc.72977.
- CAPEL, H. (1996). La rehabilitación y uso del patrimonio histórico industrial. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, n. 29, pp. 19-50.
- CASTAÑEDA, C. (2019). 2030: El papel del patrimonio industrial en los Objetivos del Desarrollo Sostenible. *Arquitectura y Sociedad*. Disponible en: <https://blogfundacion.arquia.es/2019/02/2030-el-papel-del-patrimonio-industrial-en-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible/>. Acceso en: 15 Jul 2024.
- CASTRO, M.; MARTÍ-COSTA, M.; GUAL, J. M.; MARTÍNEZ MORENO, R. (2011). Can Batlló: construir comunidades en las ruinas de la crisis. In: JORNADAS CONTRA LA DEPRDACIÓN DE LOS BIENES COMUNES. Madrid 10-12/2011.
- CHECA-ARTASU, M. M. (2007). Geografías para el patrimonio industrial en España. El caso de Barcelona. *Scripta Nova*, v. XI, n. 245(32).
- _____. (2015). "La rehabilitación del patrimonio industrial en Barcelona (España). Entre el contenedor útil y la desmemoria fabril". In: CONTRERARS, C. (ed.). *Ladrillos, fierros y memoria. Teoría y gestión del patrimonio cultural*. Monterrey, Colegio de la Frontera Norte.
- COFFEE, K. (2024). "The gentrification of working-class heritage in Lowell, Massachusetts". In: BOZOĞLU, G. et al. (ed.). *The Routledge International Handbook of Heritage and Politics*. New York, Routledge.

- CRESPI-VALLBONA, M. (2003). L'activitat festiva popular en l'era de la mundialització: el cas de Catalunya. Tesis de doctorado. Barcelona, Universitat de Barcelona.
- _____. (2021). La "metropolitanización" del turismo. El caso del Área Metropolitana de Barcelona. Ciudad y Territorio. *Estudios Territoriales*, v. 53, n. 209, pp. 685-700. Disponible en: <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.05>.
- CRESPI-VALLBONA, M.; PLANELL COSTA, M. (2003). *Patrimonio cultural*. Madrid, Síntesis.
- DALMAU I TORVÀ, M. (2014). Can Batlló: de la degradación planificada a la construcción comunitaria. *Quaderns de l'Institut Català d'Antropologia*, v. 19, n. 1, pp. 143-159.
- DALMAU, M.; MIRO, I. (2010). *Les cooperatives obreres de Sants*. Barcelona, Traficantes de Sueños.
- DÍAZ ORUETA, F.; LOURÉS SEOANE, M. L. (2013). Neoliberalismo, políticas urbanas y reconfiguración socio-espacial. *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, n. 3, pp. 7-16.
- DOT JUTGLA, E.; PALLARES-BARBERA, M. (2015). Patrimonio industrial, revitalización económica y compacidad urbana en el Poblenou22@ Barcelona ¿un nuevo modelo Barcelona?. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n. 69, pp. 9-35.
- GARCIA, M. (2021). Barcelona rencia a ubicar l'Arxiu de la Ciutat a la nau central de Can Batlló. Betevé, 19 mayo. Disponible en: <https://beteve.cat/politica/barcelona-renuncia-arxiu-ciutat-can-batllo-pressupost/>.
- GÓMEZ, M.; CRESPI-VALLBONA, M.; DOMÍNGUEZ, M. (2020). "El patrimonio urbano como intersección de espacio y sociedad. Una oportunidad para el replanteamiento del rol del patrimonio en la Agenda Urbana". In: ALONSO IBÁÑEZ, M. R.; DE GREGORIO HURTADO, S.; GONZÁLEZ MEDINA, M. (eds.). *Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades: transformaciones, desafíos e instrumentos*. Editorial Reus.
- HARVEY, D. (2007). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid, Akal.
- LÓPEZ-VILLANUEVA, C.; CRESPI-VALLBONA, M. (2021). Gentrificación y turistificación: dinámicas y estrategias en Barcelona. *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, v. 21, n. 1.
- MARCOS ARÉVALO, J. (2004). La tradición, el patrimonio y la identidad. *Revista de estudios extremeños*, v. 60, n. 3, pp. 925-956.
- MARTÍ-COSTA, M.; BONET-MARTÍ, J. (2009). "Planning from below in Barcelona". In: PORTER, L.; SHAW, K. *Whose Urban Renaissance?* New York, Routledge.
- MARTÍN-GÓMEZ, A.; VALÈNCIA LÓPEZ, A. (2022). La crisi de l'urbanisme de ciutats globals: reavaluar 20 anys de transformació del sòl i activitat econòmica del 22@ Barcelona. *Documents d'anàlisi geogràfica*, v. 68, n. 1, pp. 81-105.
- OLIVERAS I SAMITIER, J. (2013). La consolidació d'una ciutat industrial. Barcelona, 1881-1935. *Barcelona quaderns d'història*, n. 19, pp. 229-260.
- PALOU RUBIO, S. (2019). Discursos turístics sobre el paisatge i el patrimoni cultural de Barcelona. Imatges contra la ciutat. *Papers*, n. 62, pp. 48-58.
- PAÜL I AGUSTÍ, D.; CASALS ALSINA, È. (2023). La protecció del patrimonial industrial en àrees de transformació urbana: una revisió a partir del projecte 22@ Barcelona. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, v. 69, n. 2, pp. 285-308. DOI: <https://doi.org/10.5565/rev/dag.766>.
- PERRONE, M. G. N. (2018). Viatge al barri d'Icària. *Revista d'etnologia de Catalunya*, n. 43, pp. 258-271.
- PREECE, J. (2020). Belonging in working-class neighbourhoods: dis-identification, territorialisation and biographies of people and place. *Urban Studies*, v. 57, n. 4, pp. 827-843. DOI: <https://doi.org/10.1177/0042098019868087>.

- QUEROL, M. A. (2010). *Manual de Gestión de Patrimonio Cultural*. Madrid.
- RECIO, A.; NAYA, A. (2004). Movimiento vecinal: claroscuros de una lucha necesaria. *Mientras Tanto*, n. 91/92, pp. 63-81.
- RIGOLA, O. (2020). De fábrica impulsada por vapor a impulsar la autogestión. *Penso. Recull de Pensaments*. Disponible en: <https://penso.cat/2020/04/de-fabrica-impulsada-por-vapor-a-impulsar-la-autogestion>. Acceso en: 15 mayo 2024.
- SÁNCHEZ-BELANDO, M. V. (2015). Las políticas culturales de proximidad en el paradigma de la ciudad creativa: el caso del programa de centros cívicos en la ciudad de Barcelona. *Política y Sociedad*, v. 52, n. 1, pp. 125-152.
- _____. (2017). Building alternatives to the creative turn in Barcelona: the case of the socio-cultural centre Can Batllo. *City, culture and society*, n. 8, pp. 35-42.
- SMITH, N. (1979). Toward a theory of gentrification a back to the city movement by capital, not people. *Journal of the American planning association*, v. 45, n. 4, pp. 538-548.
- TATJER, M. (1988). *Burgueses, inquilinos y rentistas. Mercado inmobiliario, propiedad y morfología en el centro histórico de Barcelona: la Barceloneta (1753-1982)*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- _____. (2006). La industria en Barcelona (1832-1992). Factores de localización y transformación en las áreas fabriles: del centro histórico a la región metropolitana. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, n. 10.
- _____. (2008). El patrimonio industrial de Barcelona entre la destrucción y la conservación, 1999-2008. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, v. XII, n. 270 (140).
- TATJER, M.; URDIOLA, M. (2005). Can Ricart. Estudi Patrimonial. *Revista bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Biblio 3w*, v. 10, n. 598.
- TELLO, R. (1993). Barcelona post-olímpica: de ciudad industrial a escenario de consumo. *Estudios Geográficos*, v. 54, n. 212, pp. 507-522.
- THEODORE, N.; PECK, J.; BRENNER, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas sociales*, v. 66, n. 10, pp. 1-12.
- TOT BARCELONA (2024). Entidades de La Bordeta culpan al Ayuntamiento de la “degradación” de Can Batlló. Disponible en: <https://www.totbarcelona.cat/es/cultura-ocio/patrimonio/degradacion-can-batllo-duras-criticas-entidades-ayuntamiento-barcelona-477111/>. Acceso en: 17 mar 2024.
- TRULLÉN, J. (2011). El projecte Barcelona Ciutat del Coneixement i el 22@ barcelona. *Revista Econòmica de Catalunya*, n. 64, pp. 22-30.

Recibido: 28 Mar 2024

Aprobado: 2 Jul 2024

Deindustrialization and repurposing: King's Cross and Água Branca Urban Operation

Desindustrialização e refuncionalização:
King's Cross e Operação Urbana Água Branca

Nadia Somekh [I]
Guilherme Henrique Fatorelli Del'Arco [II]

Abstract

The production restructuring of Western metropolises in the last decades of the 20th century required national and local governments to debate and develop new urban planning instruments aimed at the physical and functional reconversion of spaces previously occupied by industrial activities. This article examines the cases of the King's Cross urban project in London and the Água Branca Urban Operation in São Paulo, both based on partnerships between the public sector and private initiative, particularly through the negotiation of urban assets. We found that in the international case, although elements of exclusion were observed, the design process aimed at integrated solutions for socio-environmental requalification. In the São Paulo case, the implementation process was characterized by the regulatory modeling of the space to the detriment of urban design.

Keywords: deindustrialization; urban policy; Água Branca Urban Operation; King's Cross Central Urban Project.

Resumo

A reestruturação produtiva das metrópoles ocidentais, nas últimas décadas do século XX, exigiu dos governos nacionais e locais o debate e a elaboração de novos instrumentos urbanísticos voltados à reconversão física e funcional dos espaços então ocupados pela atividade industrial. Este artigo examina os casos do projeto urbano de King's Cross, em Londres, e da Operação Urbana Água Branca, em São Paulo, ambos pautados na parceria entre poder público e iniciativa privada, especialmente por meio da negociação de ativos urbanos. Constatamos que no caso internacional, embora se observem elementos de exclusão, o processo projetual mirou soluções integradas de requalificação socio-ambiental. No caso paulistano, o processo de implementação foi caracterizado pela prevalência da modelagem regulatória do espaço em detrimento do projeto urbano.

Palavras-chave: desindustrialização; política urbana; Operação Urbana Água Branca; Projeto Urbano King's Cross Central.



Introduction

This article addresses how different urban project models have been structured for the physical and functional reconversion of specific territories marked by the industrial activity, the decline of which was observed by the end of the 20th century, in two metropolises: London, with the King's Cross Central case and São Paulo, with the Água Branca Urban Operation (Operação Urbana Água Branca – OUAB). Although the corporative vision prevails in the international case, the structuring of the financial resources injection, the arrangements for the allocation and domain of the reconversion areas and the political and administrative organizational amplitude linked to planning and project design, define a far away model from that applied in São Paulo.

The examination of the different experiences, however, is not limited to a comparative exploration of urbanistic instruments, because the historic formation of the nations at the center and the periphery of the capitalism, by itself, requires contextual caveats, especially regarding the access to financial resources, the interest of corporations in participating in the transformation through forms of real estate and urban entrepreneurship and, mainly, the social and environmental challenges to be faced at different levels of political, administrative and budgetary commitment. Still, the thematic of political, normative and projective forms of intervention for the purpose of urban regeneration is, in both cases, anchored mainly in the attraction of private investments, on which are based different models and instruments, which will be examined here.

We initially explored the historic context of these industrial territories, starting from the premise that the process of industrialization,

never dissociated from commercial relations and the existence of the market (Lefebvre, 2019), is a determining factor in the emergence of modern urban planning, in response to the precariousness of urban life at the end of the 19th century, in the European case and particularly in London. The industrial production is linked to new technological structures, especially the railway networks, which dictated territorial transformations throughout the 19th century, along with the British State's sanitary experiences, associated with the creation of a national urban politic, until the beginning of the wars period of the 20th century. The Keynesian political apparatus formatted to guarantee social welfare in the post-war period, however, couldn't support the dispersion of productive activities due to the transition from a standardized Fordist production to a more flexible production linked to globalized capital, on the basis of neoliberal state politics, implemented on England and United States since the 1980s.

From that period onwards, the cities transformation are oriented by the actions of economic segments, driven by the permissiveness of national policy and aimed at urban entrepreneurship, submitting then to the planning based on the generation of wealth through the monopolistic use and profitability of land (Harvey, 2006), as an essential tool of the so-called growth machine (Logan & Molotch, 1987), which stimulates the attraction of private capital by national and local governments in competition at a global scale.

At the global south, and particularly in Brazil, late industrialization was not integrate a transformation process of social structures, but rather the intensification of social stratification due to labor relations, production and

consumption guided by the strong hierarchical concentration of political and economic power, in an urban scenario of population concentration resulting from the formation of an industrial reserve army (Singer, 1973). In the productive and economic area, however, the industry of the São Paulo metropolis would have its leading role between the 1930s and 1970s and decline from then on, especially due to the territorial deconcentration of the activity, induced by the new elements of production and circulation of goods of the national economic policy and the diversification and expansion of productive and consumer markets on a global scale.

Although the intrinsic processes to the industrialization and deindustrialization of metropolises express different contexts of social constitution in the center and periphery of capitalism, the paths adopted in urban planning aimed at the physical and functional transformation of industrial territories follow a similar political-economic perspective in both cases, with different results. This approach is particularly related to the understanding that the (re)construction of cities consists of an opportunity to replace industrial productive activity mainly with tertiary and advanced tertiary activity with the appropriation of land valuation by historically hegemonic sectors, an constitutive action of the so-called corporative urbanism (Fernandes, 2013; Somekh; Balbim, 2023). The mean at which these substitution be supported, would be through adopt the concepts of large urban projects and strategic urban planning.

In the central economies of the west, the start of this process can be seen in several cases, such as Barcelona, Baltimore, London's Docklands, and the ZACs (Zones d'aménagement Concerté) in Paris. Importing

and adapting this concept of intervention, experiences arise in Latin America, such as Puerto Madero in Buenos Aires, Porto Maravilha in Rio de Janeiro and in São Paulo with Urban Operations (Nobre, 2019).

If on a global scale national governments started to compete to attract private investments, using urban agglomerations as a setting for the installation of new tertiary activities in rise, remained for local governments the task of make viable attractiveness through changing the rules of planning and control of urban development and reorganization. Such change would be the explicit condition for the interest of the real estate sectors and would take place, fundamentally, in two ways, as pointed out by Eduardo Nobre (2019):

- 1) Through the deregulation and flexibilization of urban legislation and land use and occupation laws, in order to facilitate the attraction of new real estate developments;
- 2) Public funding of these projects, through several forms such as public-private partnerships, direct financing, subsidies, tax incentives, financial or usufruct concessions. (Ibid, p. 126)

So, the planning is now based on guidelines and strategic actions, similar to business logic (Arantes, Vainer e Maricato, 2000; Harvey, 2017). For the efficient of the strategies, in this context, negotiation would be the means to both attract real estate interests and to compensate for their impacts on the daily lives of the urban population directly or indirectly affected.

The municipal governments of London and São Paulo implemented specifics planning systems for the reconversion of certain industrial territories underutilized or already

idle: the King's Cross Central urban project and the Água Branca Urban Operation (OUAB). We'll analyze here specifically three aspects of these systems: the structuring of urban reconversion policy; the forms of negotiation of urban assets; and the results of the implementation of the specific urban project instrument.

As well as consulting the extensive bibliography regarding the productive restructuring of metropolises, based on strategic urban projects, as already explained, the methodological path begins with a review of the applied literature, with emphasis on the in-depth studies by Peter Bishop and Lesley Williams (2016) on the construction of urban policy and the King's Cross intervention project and, in the case of the OUAB, the studies by Moraes (2010) and Barbosa (2016). To the composition of the set of political, legal and urban informations, for the London case, the authors made visits to the project and local academic sectors that provided material related to the implementation of the urban project, such as the "Construction News" (KXCP, 2024) and used legal devices and official documents made available on the websites of metropolitan and local governments. As for the case of São Paulo, we used preparatory and official documents available in the São Paulo Urbanismo Library, as well as OUAB management reports available on the website of the public company and the Municipal Department of Urban Planning and Licensing.

We conclude that in the London case the planning system induces the elaboration of urban projects, while in the São Paulo case

there is no institutional modeling that favors the viability of these instruments beyond the extemporaneous forms of regulation of the parceling, use and occupation of lots and plots, in the normative molds of zoning.

King's Cross: area of opportunity

The territory where the urban regeneration project known as King's Cross Central is developed consists in a portion of land of approximately 27 hectares, delimited by a set of roads (York Road, Midland Road) and by the railway lines that reach the international station of Saint Pancras (Eurostar) and the British national station of King's Cross, which is also part of the London subway network. The Regent's Canal crosses the area.

Established as an industrial and logistic territory by the end of the 19th century, to meet the demand for the food distribution, building materials and fuel, the locale began to perform vital functions for the city, receiving important interventions until the end of the century, such as gasometers and material and coal warehouses, as well as Saint Pancras station and the buildings of the Great Northern Hotel and Midland Grand Hotel, which would later form an architectural ensemble of national historical value. The surrounding districts would come to be home to the workers of the industrial facilities in ascension, but in precarious social

conditions, especially of habitability, strongly marked by unhealthiness due to the structural problems of the industrial city. The occupation of the highly polluting activity and by the working population leads to the understanding of a series of social characteristics that are territorially precarious, seen as high poverty, prostitution and crime (LSE, 2024).

Until the middle of the 20th century, industrial functions would remain, while adverse environmental and social conditions would intensify with the war period. After the end of the World War II, the ownership of the King's Cross's lands was transferred to the public authorities by the Transport Act of 1947, on behalf of the British Railways (BR) and other government entities such as the National Freight Corporation (NFC). From then until the 1980s, with the modernization of logistics methods and the spatial and productive restructuring of the metropolis, industrial and storage structures became obsolete and many of the railway lines ceased to operate. With that, a process of relocation of the working class began, leaving the region with the reputation of a territory marked by drug consumption and commerce, prostitution and high crime rates, which would lead to landowner devaluation, attracting, in the next few years, the occupation of artists and activities of the so-called subculture.

The motivations, therefore, for planning the urban reconversion was given: the need to allocate obsolete public assets; to reverse the devaluation of the soil; to improve local and regional socio-environmental conditions; to refunctionalize rail transport infrastructures for the purpose of circulating people and no longer goods;¹ and to safeguard architectural heritage

of historical and cultural value.² The central and local governments, following the national policy of economic development, in accordance with neoliberal principles, would act mainly on the fronts of the privatization of goods and services and urban deregulation as measures to attract market interests, inserting them into planning and negotiation procedures.

Firstly, they proceeded with the privatization of the railway infrastructure and the spatial portions needed to house the new international high-speed train service, whose terminal station would be Saint Pancras, but connected to King's Cross station and the subway. The King's Cross Partnership (KCP), created in 1996, would finance the urban regeneration projects. The land-owning companies, with secondary actions from the NFC, formed the London Regeneration Consortium (LRC), which sought to elaborate reconversion plans for the entire territory, commissioning them to renowned offices such as SOM and Norman Foster. However, given the actions of opposing groups against the plans and the dissatisfaction of the local councils,³ in addition to the scene of economic inaccuracies in the 1990s, the formatting of the public-private partnership for the approval of the plans did not prosper. Bishop and Williams (2016) points out that the negotiations did not favor community interests, based mainly on economic development, with job creation and the provision of new housing, nor did they represent the interests of local real estate owners.

In the early 2000s, LCR established a new partnership to elaborate the physical and functional conversion plan, forming the King's Cross Central Limited Partnership

(KCCLP) consortium.⁴ The Argent and Saint George Company Group would be responsible for articulating a new plan in a participatory manner, with the ability to dialog with the Camdem Council, guaranteeing technical quality in terms of urban project and economic balance. For that, it would be necessary the constant articulation with the social control actors, financials and also with the historical patrimony protection organ: the English Heritage. The systemic negotiation with technical, economic and social actors is what defines the British planning system, based on the agreement of rules not previously defined. This system can be called discretionary planning (Booth, 1995).

The British planning system

The British planning system starts in 1947 with the Town and Country Planning Act, as a response to the social and economic development demands of the post-war period. It is based on an initial limitation of property rights which, faced with the construction of intervention plans, following urban control guidelines (historical heritage, urban landscape, environmental quality, among others), is reestablished after the effectiveness of the technical-design proposal, political agreement and public approval. It is important to mention that the British planning system has gone through different phases of modernization, with emphasis on the reform promoted by the approval of the Local Government Planning and Land Act in 1980 following a neoliberal agenda in which the state began to support the market, through deregulation, centralization, reduction of the powers of local

councils, limitation of public participation and planning initiatives led by companies, under the justification of reducing bureaucracy and improving conditions for global competitiveness (Prior, 2005; Tallon, 2010; Thornley, 1991). Even though some political initiatives aimed to the normative increase in relation to forms of participation and improve social and environmental guarantees⁵ in urban regeneration projects, especially from the 1990s onwards, in general, the reforms had a clear purpose of supporting the actions of the market without, however, changing the basic structure of the planning system (Thornley, 1991), operated by the discretionary model.

In contrast of the normative planning system, in the discretionary there is greater uncertainty regarding economic interests, especially those relating to real estate investments, as there is no complete pre-established urban regulation on which it is possible to make prior market assessments. The rules are defined in the urban plan or project, which may or may not be approved, and are generally linked to community interests in housing provision, urban mobility, environmental and ecological improvements and economic dynamism through the provision of jobs. Although the financial returns and profitability of (re)created spaces are a matter of frequent public concern, they are not a direct impediment to their approval (Bishop and Williams, 2016, p. 9).

The system, in this sense, presupposes a negotiation procedure that is structured in different spheres, according to the capacity of the planners to articulate the interests of the several segments involved, and according to the administrative and decision-making competence of each public entity. To the

national government is given the task of consolidating urban policy, covering the general economic, social and environmental guidelines for development: the National Planning Policy Framework consists of the basic piece of legislation by which regional and local governments must be guided. In London, it is up to the Mayor to define the strategies of the City Plan, which guide the decisions and evaluations of the plans by the local authorities who, depending on the size or impact, can submit the decision to the metropolitan authority (Greater London Authority) or to the mayor, who has the power of veto.

The definition of territories that can receive intervention proposals, just like monitoring the elaboration and control of concluded projects, are the responsibility of the Local Planning Authority, composed by: elected councillors, representatives of residents, landowners and local civil entities; officers responsible for the technical evaluation of the proposals; Local Plans, which contain guidelines and basic rules to be followed by the proposals; Planning Permissions, responsible for issuing the authorization to proceed with the plans; Community Benefits Through Planning Obligations, in which measures are defined to mitigate the impact of the proposals for the benefit of the local population.

In the process of negotiation, evaluation and decision of a plan or project, as part of the procedures of the British planning system, entrepreneurs have the role to respond to community requirements with technical-design solutions that indicate the viability of the enterprise and, at the same time, to convince the economic and real estate segments of the viability and profitability of the business. In the process, it is common for state or socially

representative political fronts to act to ensure that the proposal does or does not prosper. In the case of King's Cross, the territory was already framed in the national urban policy for urban reconversion, as an area of opportunity for the creation of new subdivisions in idle industrial and railway areas, as provided for in the 2001 Territorial Planning Guide for the south-east of the country: "In setting local planning policy, councils have to comply with national and regional frameworks. National guidance had already identified King's Cross as a site where development should support London's position as global business and commercial centre" (Bishop and Williams, 2016, p. 63).

The negotiation process began in the 1990s, with the first urban redevelopment proposals presented, but only succeeded in continuing with the work of Argent⁶ and Saint George, companies that formed a consortium for the purpose of planning and executing regeneration plans for the area. The Camden local authority would be responsible for formulating specific planning guidelines (United Kingdom, 2000; 2000a) of the area, bringing guidelines and requirements, especially regarding the minimum number of popular housing units, commercial and business uses, as well as defining guidelines for open spaces and roads.

Urbanistic project as a negotiation process

After the first proposals were rejected and with the ascension of the Argent and Saint George group, the Camden Council established new guidelines for the functional reconversion of

the territory, made viable by an administrative reorganization of analysis and decision by the institution, in 2000, of a new Local Government Act (United Kingdom, 2000b). This allowed a greater proximity between the entrepreneurs and the official technicians, as well as greater scope for negotiations with the social and economic agents of interest.

The guidelines document from the Local Planning Authority and the Camden Council appeared as a technical-political piece that reflected not only the local concern with the quantity and quality of housing and public green spaces, with reducing criminality and improving mobility conditions, but also with the long execution period of this major urban project, which could mean decades of construction sites. Thus, the developer would be responsible for efficiency in execution, predicting impacts minimization on the community throughout the works; the project should predict activities that would allow the concentration of jobs in the area, aimed especially at the population that, during the period of works, would be on school age; the developer should clearly answer whether the project would be more similar to the world's major tertiary centralities, such as Canary Wharf, or whether it would be compatible with the local urban morphological characteristic; and how it would articulate with Islington Council.

The consortium's first proposal came in 2001 with a document entitled "Principles for a Human City" (2001),⁷ listing ten guiding principles for planning and intervention, based on opportunities for regional and national economic growth, equity, through the promotion of jobs and housing, and environmental, through the creation of green spaces and energy-efficient buildings and

infrastructures. In response, months later, the Camden Council published the document "Towards an Integrated City",⁸ endorsed by Islington Council, presenting its objectives for the area, with emphasis on the convenience of associating the physical and functional reconversion of the area with the opportunity for economic and social improvements from the local to the metropolitan scale.

In the context of the formulation of the urban normative, the negotiation between the Camden local authority and Argent and Saint George went through debates about which of the two devices already expected could be adopted: the detailed application, predicting beforehand the urban design, as well as the project of all the buildings; and the guidelines proposal (outline application), where basically the percentage of uses is pre-defined. Considering the necessity of significant financial contributions prior to the formulation of the first project and the intention to negotiate the necessary uses to meet local expectations, a hybrid model was decided upon in which the consortium was granted a certain amount of flexibility, requiring the presentation of the urbanistic project (master plan) containing an illustration of the circulation routes, of the public spaces and of the constructive use by plots and by uses. This required the local authority to update the normative, with a new juridical understanding to this effect, but which found shelter in other cases in London, such as the Battersea urban project.

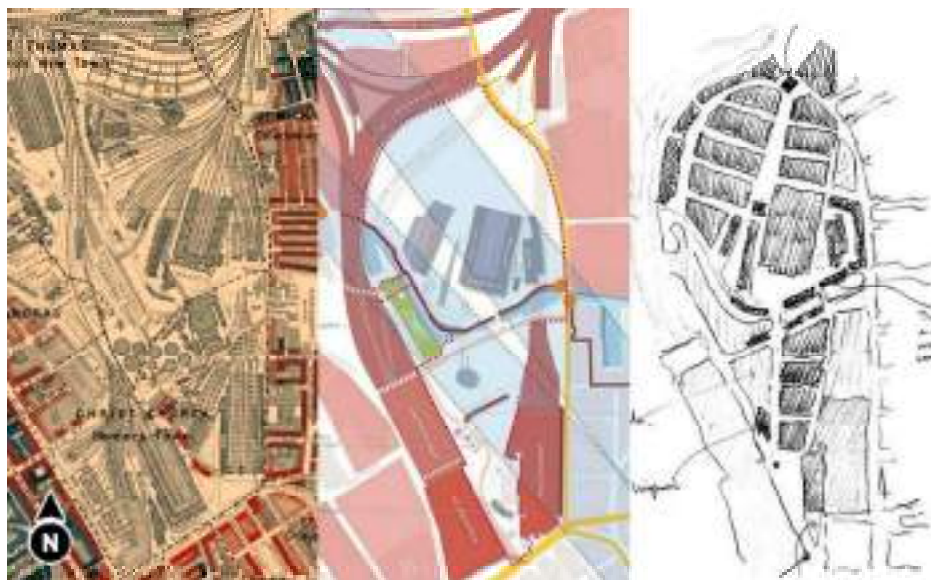
The developer consortium, however, would not only have the local authorities to negotiate with. The English Heritage, a British public agency for the protection of historical heritage, had already listed, in addition to

the Great Northern Hotel and the German Gymnasium, a set of buildings⁹ intended for preservation, as well as two conservation areas in the territory of intervention: the Regent's Canal, and King's Cross and Saint Pancras. The agency, not unlike what happens in other metropolises – including São Paulo – was described by political entities and real estate active in urban planning and projects as technically rigorous and quite inflexible (Bishop and Williams, 2016. pp. 61-65).

In the negotiation process with the entity, although, the respect for the technical intervention guidelines prevailed, which not only aim to the preservation of strategic visuals

(Figure 1), regulated by the metropolitan authority, but the care taken with the landscape composition of the historic tissue based mainly on the tipping buildings and the Regent's Canal, which would also guide the structuring axis of the new urban layout and the limits of verticalization and constructive composition. Though drastic alternatives were presented, such as the relocation of some structures (gasometer n. 8, for example), the English Heritage Council and the consortium have achieved a certain balance, to the point of defining guidelines that would later make up the urbanistic project (masterplan), approved after public consultation.

Figure 1 – Composition of images and maps without scale



Source: elaborated by the authors, based on the sources: on the left, Booth's Map of Poverty from 1889 (LSE, 2024); in the center: composition map of strategic visuals, buildings and structures listed by English Heritage in blue, Regent's Canal and, in dark brown, the railway infrastructures of Saint Pancras and King's Cross stations to the south (Allies and Morrison, 2024); on the right, an elaboration sketch of the urban project developed by the Allies and Morrison Office (Ibid, 2024).

Other negotiating fronts would still be necessary. The metropolitan authority, in the form of the London Mayor, would make demands regarding the popular housing provision, even higher than those defined in the Municipal Plan. For the definition of the urban project (masterplan), the demands in terms of expected population density would also be considered; definitions of the expected commercial, touristic, educational and assistance activities; transportation and mobility guidelines; responsibilities for the maintenance and use of public spaces; and the environmental impact and performance of the plan in its execution, considering the principles and leading guidelines previously negotiated. The consortium would hire a large group of specialized companies to elaborate it, such as Allies and Morrison (Allies and Morisson, 2024), Townshends and Porphyrios Associates.

The universe of demands and expectations would test the consortium's ability to guarantee the economic and financial viability of its execution. However, there was great effort especially by the local and metropolitan authorities to seek success, because it was a great opportunity for local restructuring that would ensure the favorable position of London in the global competitive scenario, mainly due to the attraction of companies and investments, this being one of the strategic objectives of the political and social fields involved, as indicated earlier in the document of the Camdem Council. The area of physical and functional reconversion of King's Cross would be, in this perspective, especially attractive because besides focusing on a locality marked by connectivity, mainly, rail modal (stations of King's Cross and Saint Pancras), of national and international relevance, would consist in a large territory

endowed with constructive potential of interest of the real estate market, which would manifest itself, above all, by the production of residential units and services aimed at the advanced tertiary sector.

The urbanistic project (master plan) was then developed having as premises the relationship between the new blocks and the geometry of the implantation of the historic buildings from St. Pancras and King's Cross stations, the use of the free spaces adjacent to the Regent's Canal, and a central axis along the Granary Building and Coal Drops Yard, where a central system (boulevard) of free spaces and public uses would be located, and the intervention in the gasometer complex. In this complex, in particular, interventions in the listed structures were allowed for the construction of residential buildings inside them, with the exception of one, inside which an open space was provided. For the physical interventions in the territory, the English Heritage authorized the dismantling and subsequent reassembly of these structures, as well as the demolition of the Culross Building, a historic building which, if maintained, would harm the visual axis towards the Granary Building. On the side of King's Cross station, it would also be possible to build a new lobby for access the subway and train platforms, which would be modernized due to the implementation of the international high-speed train.

The height of the buildings in the new blocks should be compatible with preserving the ambience and visual lines of the set of buildings and listed structures, restricting them to twelve storeys. The connections between the territory and the surrounding urban tissue and between the internal sectors went through an evaluation of the physical conditions of

implantation and also of the psychological conditions of the users, who should understand the place as a fluid and non-segmented space, like an island in the city.

After the negotiation rounds, including public consultations, the urbanistic project would be consolidated in 2004 (Figure 2), but there would remain definitions about the intended use of the built and open spaces, as well as the management of the implementation and construction of the projects by Argent, as the owner of the area, in compliance with Section 106 of the Town and Country Planning Act of 1990 (United Kingdom, 1990). This resulted in the agreement between Camdem local authority and Argent, in which the minimum amount of residential

units was established, followed by specific percentages aimed at popular housing (in different modalities, including social renting or shared ownership) and student residences. It was also defined the forms of management of public spaces, the environmental and energetic performance of the development, and the networks of connection and of public transport and modals actives, in addition to guaranteeing the attendance to a minimum number of people in school age in the educational uses spaces created, adopting the principle that the new activities implemented should prioritize the local workforce and assure the permanence of residents until non-working age, guaranteeing their support through health and assistance equipment.

Figure 2 – Composition of images and maps for the elaboration of the King's Cross masterplan



On the left, a walkability study; in the center, a mass plan; and on the right, the final urbanistic project (master plan).

Source: Allies and Morrison (2024).

The final consolidation of the agreement occurred in 2006 through the final version of the King's Cross Section 106 (United Kingdom, 2006), drawn up by the Camden local authority, the Transport Secretary, Argent and the other shareholder owners. From the initial objectives presented by the consortium, of the total 27 hectares of reconversion, 15% was expected for taxiways and 15% for open spaces; in the final agreement of 2006, the percentage for taxiways remained at 15% and the percentage for open spaces changed to 32% (Bishop and Williams, 2016, p. 208).

After the final approval, the urbanistic project will be executed by the consortium.¹⁰ The total investments, which in 2016 reached the amount of three billion pounds (Bishop and Williams, 2016, p. 208), evidenced the broad effort of the private and public sectors in this particular reconversion process. The "Construction News" report (KXCP, 2024),

released every four months by KXCP, for 2024 shows that most of the planned built area has already been consummated. The modernization of the international transport infrastructure, jointly with the incoming of large companies such as Google and Facebook and the occupation of the University of the Arts in the Granary Building, suggest the success of the enterprise in maintaining the positioning of the metropolis of London in the global competitiveness scene, one of the main objectives of the political and economic spheres that constitute the initiative for reconversion. Furthermore, despite the instability and repercussions of the 2008 economic crisis, the project's execution followed the agreed stages, guaranteed by a clear institutional and administrative model with a vision committed to the best environmental performance and the adequate safeguarding of the historical heritage.

Destination of Urban Project Areas

	Initial goal	2006 final agreement	%	Observations
Total building	n/c	743,224m ²	100	Approximately 2.75 times the area of 27 hectares
Offices	325,160m ²	416,205m ²	56	
Commerce and Leisure	46,451m ²	81,754m ²	11	
Culture / Education / Hosting	9,290-46,451m ²	66,890m ²	9	
Residences	n/c	178,373m ²	24	As well as 246 units in the northern portion, 67 in St. Pancras Chambers and 650 to student housing, totaling 2,663 units
Residential units	3,000 units	1,700 units		excluded the number of student houses
Private units	65% of total	57-53% of total		excluded the number of student houses
Popular housing	35% of total	43-47% of total		excluded the number of student houses

Source: elaborated by the authors based on data from the business plan proposed in 2000 by Argent, considering the objective scenario (Bishop and Williams, 2016, p. 70), King's Cross Section 106 (2006) and the KXCP website (2024a).

Although the King's Cross Central urban project was drawn up on the basis of a broad negotiation model, involving public and private interests, in order to achieve a balance between economic attractiveness and community benefits, the technical-political process and its results are not immune to criticisms. Minton (2016) highlight that the financialized housing production model tends to exclude the local population, privileging outside investors who may not even be residents of the area. Moore (2016) inquire about the real beneficiaries and the interests of the private action and the scalar policies involved in the elaboration of the urban planning, which would be "made by the planners, for the clients of the planners" (Ibid, 2016, p. 355), relegating the population directly affected to a secondary participation. Both indicates to the need to review the policies for the development and management of projects such as King's Cross, in order to guarantee and improve the performance of the collective and democratic powers.

Água Branca: reconversion strategy

The Água Branca territory corresponds to the floodplain area on the left bank of the Tietê river, near the mouth of the Água Branca and Água Preta streams, where agricultural production farmstead were set up until the end of the 19th century. With the rectification of the Tietê River, it became a place of intense flow of people and goods, intensifying in the subsequent period - until the decade of the 1930s - due to the expansion of productive activities within the city and to other regions

of the state of São Paulo, benefited by the presence of the Sorocabana Railroad. However, the occupation of the areas was difficult due to the characteristics of the soil and the frequent occurrence of floods.

The occupation of the Barra Funda and Água Branca neighborhoods between the railway and river banks during the industrial period (between the 1930s and 1970s) was marked by the installation of important industrial plants, such as Indústrias Reunidas Francisco Matarazzo (IRFM). During this period, with the roads expansions, transpositions along the railway and the river were implanted, but there were no major advances in terms of soil loting, opening ways, or installation of adequate infrastructure, so that, until the 1970s, there were still large undivided plots or underused land, without approved streets layout, constituting a large neighborhood of incomplete urbanization (Barbosa, 2016; Meyer, Grostein and Biderman, 2013; Moraes, 2010).

In the last decades of the 20th century, industrial activity in the region weakened, leaving obsolete factory structures or warehouses to occupy storage and logistics activities. In addition, much of the large set of lands in the floodplain region, resulting from the straightening of the river, "remained public property, and part was transferred, donated or subject to a concession of use" (Ibid, 2010, p. 74). Some challenges persisted and some presented themselves from then on, such as solutions on the drainage system and the soil contamination by the past use.

This characteristic scenario of the region would be propitious for the implementation of a new action strategy, which would be manifested by the Água Branca Urban Operation, while an urbanistic plan, through

which a functional reconversion was expected allied to the reorganization of the occupation and urbanization patterns, marked by large properties established in the industrial period, in the process of obsolescence. The instrument was initially implemented in 1995 (PMSP, 1995), with changes in 2013 (PMSP, 2013), but the idealization of the urban planning principles on which it would be based dates back to the 1970s, a period in which the spheres of urban planning in São Paulo began to study and debate property rights and the right to build, with a perspective of their limitation by the collective interest and, based on this, to propose new regulatory instruments that would later be incorporated into national urban policy.

São Paulo's policies and urban planning

The specific legislation of the urban operation emerged after the consolidation of the called by the municipal planning system, established essentially by the Master Plans and Zoning Laws, from the beginning of the 1970s. Prior to this period, urban regulation was fundamentally based on a composition of partial laws that delimited territories according to their functionalities, designed to preserve property rights and real estate values (Feldman, 2005; Nery Jr., 2005).

Although the technical planning staff has been addressed on several occasions, with the support from federal agencies such as Serfhau and resorting to consultancies in order to develop ample plans such as the Basic Urbanistic Plan (Campos; Somekh, 2008), the city's growth has manifested itself in a socially and territorially exclusionary way: while the

growing low-income social class increasingly settled in the peripheries of irregular, informal or incomplete urbanization, to the dominant classes remained the protection of the territories they occupied, for example of the residential neighbourhoods plotted along the lines of garden cities, and those where the process of modernization through sprawling – and regulated¹¹ – verticalization also proved to be exclusionary (Somekh, 2014). To the industrial sectors, the functional zoning remained, which preserved the characteristics of their occupation, even in the period when changes in occupation patterns were already being observed due to the process of productive restructuring, as an example of the classification of portions of the metropolitan railway and riverfront by the General Zoning Law of 1972 (PMSP, 1972), as Z6 - Predominantly Industrial Use Zone, effective until its revision in 2004.

The first propositions destined to the functional reconversion of the industrial spaces in the Barra Funda region appear in a discreet way, but articulated with the planning of urban transformations, associated with residential real estate production and the expansion of commercial and tertiary activities, in the context of the 1985 Master Plan, when there is the first mention of the Água Branca Urban Operation (OUAB). From this period onwards, studies intensified by the Municipal Planning Department (Secretaria Municipal de Planejamento – Sempla) and the Municipal Urbanization Company (Empresa Municipal de Urbanização – Emurb) to implement an instrument capable of restructuring the territory in order to accommodate new uses through mechanisms for concession of construction rights with the participation of

the private sector, from which the execution of a program of road works and infrastructure, especially macro-drainage, would be financed.

The prediction of the instrument remains in the 1991 Master Plan, allowed the submission of the OUAB law project sanctioned in 1995. The context of the law's implementation in the consolidation of the municipal planning system, however, is not simply associated with a global trend of urban reconversion of industrial territories, but also with new forms of state action in urbanistic interventions. This is about the adoption of new strategies associated to the urban projects, which bring with them the discourse of the necessary participation of the private sector, attracted by the state through the flexibilization of the regulatory apparatus and the negotiation of urban assets, expressed fundamentally in the differentiation of land use indexes and the onerous concession of additional construction potential (Del'Arco, 2021), based in the land delineation concept, through instruments like the Onerous Granting of the Right to Build (Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC) and, later, of the Additional Construction Potencial Certificates (Certificados de Potencial Adicional de Construção – Cepac).

In national urban policy, these instruments, as well as others relating to the social function of urban property – the result of struggles for urban reform – became part of the legal and political institutes of the City Statute (Brasil, 2001). From this point on, the OUAB and other urban operations in São Paulo find solid legal bases to proceed and adjust, according to the guidelines defined by the necessary update of the municipal planning system in order to comply with the guidelines of national urban policy. The Strategic Master

Plans (Planos Diretores Estratégicos – PDE) of 2002 and 2004 and the Land Parceling, Use and Occupation Laws (Leis de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS) of 2014 and 2016, would allow the consolidation of the regulatory system by zoning in an extensive way (Montandon, 2022), preserving the specific regulation of the territories of Urban Operations. One of the differences between the milestones of the 2000s and 2010s decades, in short, is the articulation of new forms of territorial transformation, through the consolidation of transformation instruments in areas of structural relevance to the metropolis under the mobility, population densification, productive and environmental aspects.

Água Branca Urban Operation: project or regulation?

Initially, the OUAB, operated by Emurb “with the participation of owners, residents, users and investors in general” (PMSP, 1995), was intended to carry out the necessary works in the area in order to enable the desired functional transformation. Such transformation, meanwhile, was envisioned in the perspective of creating a new tertiary district, close to the city center and with greater infrastructure offers and macro-accessibility, as an alternative to the growth vector of this segment in the south of São Paulo, specifically in the areas of Faria Lima and Berrini Avenues (Castro, 2006; Emurb, 1991; Maleronka, 2015; and Bartalini, 2015 apud Barbosa, 2016).

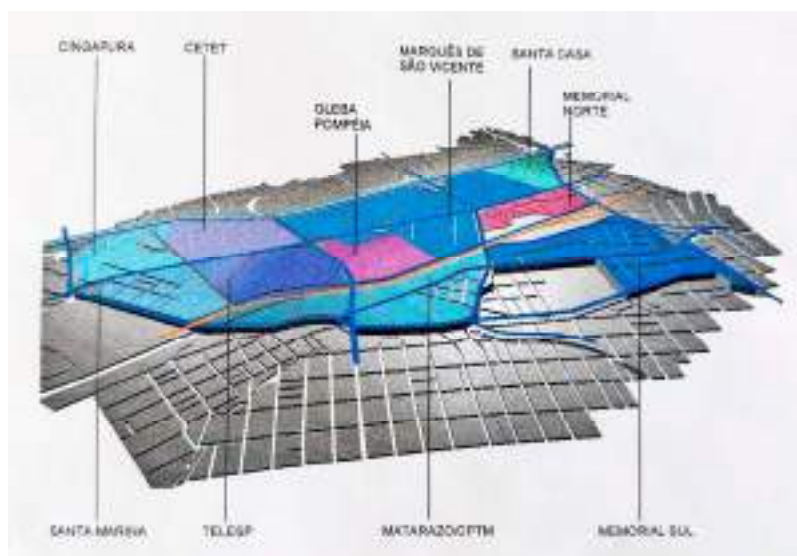
Occupying a total gross area of approximately 487 hectares, the intervention perimeter is cut off by the CPTM metropolitan railway axis, interconnected to the Barra Funda

intermodal terminal, by the east-west road axis of Marquês de São Vicente and Francisco Matarazzo Avenues, and by Antarctica and Pompéia Avenues, which compose the connection system to the Marginal Tietê expressway and to the northern part of the city. The landowner tissue is composed by large blocks and undivided plots of land of public and private property, mostly occupied by industrial structures, administrative and institutional centers of government agencies and sport clubs.

Due to the extension of the area, the land delineation, ownership and predominant use of soil, the initial urbanistic plan predicted its division into sectors and subsectors (Image 3), each followed by a specific refunctionalization

strategy. The general guidelines consisted of highways redevelopment, seeking new connections and barrier transpositions; the provision of social interest housing; the creation of green and institutional areas; and the encouragement of changes in land occupation patterns. The induction of the real estate sector's participation would take place mainly through onerous permissions relating to exceptions to the urban indices defined in the zoning, limited to stocks of building potential for residential and non-residential uses.¹² Other financial mechanisms for compensating private participation in the execution of urban improvements could be applied, besides the Transfer of Construction Potential (TPC) in the case of interventions on listed buildings.

Figure 3 – OUAB sectors



Source: Emurb (1995).

Regarding the interventions in protected industrial heritage stands out in this period of OUAB one in particular. The so-called Matarazzo/CPTM sub-area housed the factory complex owned by the IRFM, which was deactivated in the beginning of the 1980s decade, being subject to the opening of a listing process by the state heritage protection agency – the Council for the Defense of Historical, Archaeological, Artistic and Tourist Heritage (Condephaat) – in 1985, which did not prevent the demolition of almost all of it. In view of the irreversibility of the damage, the agency ordered, in 1993, the complete preservation of the only remaining structure, the Casa das Caldeiras (House of Boilers) (Lessa, 2015).

For the land, there were already negotiations between the government and the real estate sector for the construction of a commercial and services complex integrated with the future Água Branca CPTM station, which was also seen as a strategic project in Emurb's studies for OUAB (Emurb, 1991). However, the project did not succeed, remaining to the owners of the area the proposal and negotiation with Condephaat of a large project composed by a shopping center and thirteen corporative towers, of which only four were made feasible and built (Figure 4), in accordance with the permits issued by Emurb regarding the indexes of exploitation, use and occupation of the soil. After its restoration, the Casa das Caldeiras was converted into an event space.

Figure 4 – Artistic conception of the Água Branca Business Center, with an indication of the Casa das Caldeiras



Fonte: Emurb (2000).

This would be the only significant intervention by the private sector in the first period of the OUAB, which did not meet the expectations of attracting the tertiary sector. At the beginning of the 2000s, after the approval of the PDE-2002, Sempla and Emurb start debating the reformulation of the instrument, due to its poor performance in achieving the objectives for which it was formulated. Abandoning the intention of the creation of a new tertiary centrality, the first strategy was to establish an urban project that included multiple uses, predominantly residential, including social housing, based on the reparable of industrial glebes.

The first plan was for an Olympic park to occupy the floodplains of the Tietê and Pinheiros rivers, as part of São Paulo's candidacy proposal for the Olympic Games, but with the loss of the bid, it did not prosper (Barbosa, 2016). The second intention was selected through a national competition promoted by the Institute of Architects of Brazil (IAB) and the city government, entitled Bairro Novo (New Neighborhood), in which road and public transport solutions were to be provided, considering integration with train and subway modals; public spaces and the environmental recovery of the Tietê River; building systems on public and private land in new morphological and typological configurations (Alvim, Abascal e Moraes, 2011, p. 226).

However, the winning project was not successful, mainly due to the lack of financial resources from the OUAB, but also due to the complex task of dealing with the landowner and environmental conditions. Part of the privately-owned glebes was allotted following the formal rites laid down in ordinary legislation and in accordance with EMURB guidelines.¹³

Meanwhile, the attempts to develop an urban project, in addition to an urbanistic plan, led to the revision of the OUAB law, also considering the new devices introduced for municipal urban policy in the PDE-2002, in view of the approval of the City Statute.

After studies developed by Emurb and the municipal planning departments, the Água Branca Consorciated Urban Operation Law (Lei Operação Urbana Consorciada Água Branca – OUCAB) was approved (PMSP, 2013), grounded on the hierarchization of building and population densities from a new road layout and the updating of guidelines and urbanistic devices who have ceased to linked to the zoning flexibility, to establish their own regulation of the parceling, exploitation, use and occupation of land. Therefore, the idea of the urban project was replaced by a regulatory system of the urban development. It was also included the device for negotiating the additional constructive potential by Cepac, based on technical and financial viability and environmental impact studies, similar to the Faria Lima and Água Espraiada Consortium Urban Operations, with participative financial management.

Although there are still urban projects for public property plots, such as the reurbanization of Subsector A1, aimed at housing production of social interest, the new consorciated category of the instrument consolidated a specific planning model that more closely resembles the named normative model (Rolnik and Lopes, 2016), in which the rules of physical and functional transformation by the government are defined prior to private participation, as occurs in the ordinary legislation of zoning, pushing away the possibility of developing a specific urban project of physical rearrangement and

refunctionalization. The private adhesions, in this sense, appear in a fragmented way in the territory, following only the regulatory dispositions of the plan and limited to the environmental and landowner constraints.

In the current model in the Água Branca territory, the interest of the private sector, without which the plan's objectives may not be achieved, is, among other factors, conditioned by the perspective of real estate valorization, which can be dynamized as the investments in structural and local improvements occur. A possible contradiction can be noted immersed in the model, since, in the logic of negotiating urban assets, especially in the figure of the sale and negotiation of additional potential, the Consorciated Urban Operation only provides financial resources for such investments if there is prior interest from the market. As opposed

to what happens in the other consortium operations in São Paulo, OUCAB does not show the same interest and dynamism in this sector.

Although the results of the OUAB are expressively more promising than those of the OUCAB, the data shows that, considering the duration of the instrument and the comparison with other consortiated urban operations, whose revenue exceeds billions of Reais, the performance of private participation through verified adhesions in the consumption of construction potential is weak. Of the total funds invested, Nobre (2019) suggests that most were applied in urban improvements and roadworks (79%), while projects, construction of social housing and expropriations reached 7%.¹⁴ It is also noted that Cepac auctions of OUCAB did not have the expected adhesion of the real estate and financial sector (PMSP, 2024).

OUAB and OUCAB summary table

*	Estimated stock (m²)		Available stock (m²)		Approximated consumption (%)	
	R stock	NR stock	R stock	NR stock	R stock	NR stock
Ouab	300,000	900,000	2.33	388,211	100	56
Oucab	1,350,000	500,000	1,321,725	500,000	0.39	0.00
	Fundraising* (R\$)					
Ouab	1,174,830,040				Total:	
Oucab	241,061,319				1,415,891,359	

* *By OODC, Cepac and Net Financial Revenue (Receita Financeira Líquida).

Source: elaborated by the authors based on December 2023 data available on the OUCAB website of SP-Urbanismo (2023).

Final considerations and reflections

The case of King's Cross is, on one hand, considered successful because it demonstrates the ability to elaborate an urban project that responds to environmental issues and the protection of historical industrial heritage, in an integrated way between the public and private sectors, as well as guaranteeing technical action in line with the demands of the political-social and economic-real estate segments. On the other hand, it is critically considered as a result of a process in the core of central capitalism, of socio-spatial exclusion and financialization of urban assets with negative reflections on the daily lives of residents and local users. However, the specificities of the territory itself and the political-institutional structure within the British planning system were favorable to the completeness of the project.

In the Água Branca area, the attempts to implement an urban project with a comprehensive design, from the point of view of socio-environmental demands and economic dynamization strategies based on spatial and functional reconversion, were frustrated by the difficulties of the urban tissue, which did not receive satisfactory responses from the municipality's administrative and political machinery. The joint planning between public authorities and private sectors nor did it prove efficient, remaining to the limited instances of social participation the control of the investments prioritization from the meager financial resources earned by both OUAB and OUCAB.

The regulatory planning prevailed. The specific zoning linked to a desirable urban design, as well as the expectation of interventions by the economic and real estate sector in private spaces, are the main elements that can currently structure the transformation of the territory. Thus, gradually, OUCAB continues to receive proposals for fragmented adhesions in the space, which are subject to building and urbanistic control, based on specific regulations; and to the remaining historical heritage, the control by the protection agencies. In this scenario, each project on the plots or glebes is an ordinary, almost isolated project, which can barely compose the set of necessary environmental and urban improvements - only achieved with an integrated institutional management.

It cannot be affirmed, however, that the completeness of the King's Cross reconversion project represents the triumph of the British planning system or of the discretionary model, since material realizations do not always mean a reasonable balance between socio-environmental benefits and private incomes,¹⁵ nor can it be sustained that the modeling could be replicated in different contexts, such as in São Paulo. The Brazilian urban policy, based on constitutional principles, in theory does not grant the private sector the same levels of freedom to act in urban planning as in British policy, even though, in fact, the results of the Urban Operation instrument have shown the concentration of financial benefits for private real estate developers and the socialization of the costs of its slow implementation (Castro, 2006; Nobre, 2019).

What is deduced from the examination of cases it is synthesized in the understanding that the expected for the physical and functional reconversion of the formerly industrial territories consists in a strategic of public-private participation for reduction of inequalities by providing housing and through attracting economic activities potentially generating employments. However, in the London case, even with the interest of large corporations, the social balance in the space is latent; and in São Paulo, the idea of reconfiguring a territory by aiming for results similar to an urban project in the core of capitalism (Ferreira, 2008; Arantes, Vainer and Maricato, 2000), tends to intensify social asymmetries and reduce the possibilities of functional and spatial restructuring, leaving the application of extemporaneous forms of space regulation.

In view of the cases of King's Cross and Água Branca, excepted the immense disparities in terms of economic conditions and historical and social constitutions between them, questions need to be asked about the innovations in urban policy and the modeling of planning systems. If, in the urban project, there is the potential for collective and integrated construction of the space, but there is uncertainty about what will be agreed, in the regulatory system, we know what can be done, but there is uncertainty about when (and if) it will happen. Either one or the other, the main beneficiaries, more often than, are not those who most needed, but those who have historically concentrated the gains from (re)urbanization.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-2906-8271>

Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, SP/Brasil.
nadiasom@terra.com.br

[II] <https://orcid.org/0000-0002-8808-0329>

Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, SP/Brasil.
guilherme.arq@gmail.com

Notes

- (1) Between the end of the 1980s and the mid-1990s, the British government committed itself to a billionaire funding for the construction of the tunnel (Channel Tunnel Rail Link - CTRL Act, 1996), to accommodate the international high-speed train (Eurostar) whose terminal would be located at Saint Pancras Station.
- (2) In one of the first actions to recognize the region's architectural and landscape values, the local community, represented by the Camden and Islington councils, sought the preservation of an architectural complex deteriorated in 1977, as an attempt to avoid a reconversion project induced by the non-maintenance of the buildings by the owners (Bishop and Williams, 2016, p. 25).
- (3) Like the King's Cross Railway Lands Group (KXRLG) and Camden and Islington Local Councils.
- (4) Later, with the leaving of Saint George company, it would be renamed King's Cross Central Partnership (KXCP).
- (5) Andrew Tallon (2010) highlight the attempts to reorient the urban policy, based on reducing social disparities, after the arrival of the Labour party in government (New Labour Government), between the late 1990s and the 2000s, but brings a critical view that, despite the procedural and normative apparatus of planning for regeneration of territories, the results still promote debates about what they promote in terms of the processes of gentrification, governance, financing, among others.
- (6) The real estate company specialized in projects and regional planning. It was purchased in 1997 by Hermes, the manager of the British Telecom pension fund, which allowed a significant initial financial contribution for the development of the King's Cross urban project (Bishop and Williams, 2016, pp. 39-40).
- (7) Based on the applied literature (Bishop and Williams, 2016) and the official documents available on the Camden local authority website (King's Cross Opportunity Area Planning & Development Brief, 2004), the 10 principles would be: 1) Robust urban structure; 2) Lasting place; 3) Accessibility and local/regional integration; 4) Vibrant mix of uses; 5) Use of architectural heritage; 6) Job provisions; 7) Commitment to long-term success; 8) Involvement and inspiration; 9) Safe deliver; 10) Clear and open communication.
- (8) Based on the applied literature (Bishop and Williams, 2016) and the official documents available on the Camden local authority website (King's Cross Opportunity Area Planning & Development Brief, 2004), the document would point to: 1) London as a global city; mixed use, comprehending commerce, leisure and culture with strong connections between residential and tertiary uses; composition of different architectural styles and respect for heritage; quality design; environmental enhancement (Regent's Canal); principles of sustainability; public safety.
- (9) Especially the buildings: The Granary; Eastern Coal Drops at King's Cross Goods Yard; and Gasholder No. 8 (United Kingdom, 2024).
- (10) The King's Cross Central Partnership (KXCP) consortium is composed of Argent owners (50%), London & Continental Railways Limited - LCRL (36.5%) and DHL Exel (13.5%).
- (11) Law n. 1571/1975 (Somekh, 2014).
- (12) For residential use, 300,000m², and 900,000m² for non-residential use.

- (13) The approved project, known as *Jardins das Perdizes*, provided that part of the glebe would be destined for green and institutional areas and the rest for mixed use, mostly residential. There was a huge debate about the design solution presented, as it posed risks to the viability of the ABUO's urbanistic plan, but, faced with the perspective of weak private investment in the ABUO, the public authorities had to give in to the alternative brought by the owner of the area who complied with the legal dispositions (Alvim, Abascal e Moraes, 2011; Barbosa, 2016).
- (14) The author (Nobre, 2019, p. 234) applied data from the 2018 financial summary of the Água Branca Urban Operation available on the SP-Urbanismo website.
- (15) In reality, it is argued that there is a significant asymmetry between these indicators (Minton, 2016; Moore, 2016).

Referências

- ALLIES AND MORRISON (2024). *King's Cross: A work of urban repair*. Disponível em: <https://www.alliesandmorrison.com/projects/kings-cross>. Acesso em: 29 mar 2024.
- ALVIM, A. T. B.; ABASCAL, E. H. S.; MORAES, L. G. S. (2011). Projeto urbano e operação urbana consorciada em São Paulo: limites, desafios e perspectivas. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 13, n. 25, pp. 213-233.
- ARANTES, O. B. F.; VAINER, C.; MARICATO, E. (2000). *A cidade do pensamento único: desmanchando conceitos*. Petrópolis, Vozes.
- BARBOSA, E. R. Q. (2016). *Da norma à forma: urbanismo contemporâneo e a materialização da cidade*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- BISHOP, P.; WILLIAMS, L. (2016). *Planning, politics and city making: a case study of King's Cross*. Londres, RIBA Publishing.
- BOOTH, P. (1995). Zoning or discretionary action: certainty and responsiveness in implementing planning policy. *Journal of Planning Education and Research*, v. 14, n. 2, pp. 103-112.
- BRASIL (2001). *Lei n. 10.257*, de 10 de julho. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 29 mar 2024.
- CASTRO, L. G. R. (2006). *Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- DEL'ARCO, G. H. F. (2021). *Operação urbana centro: regulação e flexibilização*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- EMURB – Empresa Municipal de Urbanização (1991). *Documento técnico de elaboração do Projeto de Lei da Operação Urbana Água Branca*. São Paulo, Emurb.
- _____. (1995). *Documento técnico da Lei 11.774* de 18 de maio. São Paulo, Emurb.
- _____. (2000). *Caderno da assessoria de comunicação e imprensa*. São Paulo, Emurb.
- FELDMAN, S. (2005). *Planejamento e zoneamento, São Paulo 1947 a 1972*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

- FERNANDES, A. (2013). "Decifra-me ou te devoro: urbanismo corporativo, cidade-fragmento e dilemas da prática". In: GONZALES, S. F. N.; FRANCISCONI, J. G.; PAVIANI, A. (org.). *Planejamento e urbanismo na atualidade brasileira: objeto teoria prática*. Rio de Janeiro, Livre Expressão.
- FERREIRA, J. S. W. (2007). *O mito da cidade global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano*. São Paulo, Vozes.
- HARVEY, D. (2006). *Produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- _____. (2017). *Condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola.
- KXCP – King's Cross Central Partnership (2001). *Principles for a Human City*. Disponível em: https://www.kingscross.co.uk/media/Principles_for_a_Human_City.pdf. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____. (2024a). *King's Cross: Construction News (2012-2024)*. Disponível em: <https://www.kingscross.co.uk/>. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____. (2024b). *King's Cross: Coal Drops Yard*. Disponível em: <https://www.kingscross.co.uk/>. Acesso em: 29 mar 2024.
- LEFEBVRE, H. (2019). *A revolução urbana*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- LESSA, A. L. B. (2017). *Patrimônio como campo de conflitos: o processo de preservação das Indústrias Matarazzo na Água Branca*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- LOGAN, J. R.; MOLOTCH, H. L. (1987). *Urban fortunes: the political economy of place*. Berkeley, University of California Press.
- LSE – London School of Economics and Political Science (org.) (2024). *Charles Booth's London: poverty maps and policy notebooks*. Disponível em: <https://booth.lse.ac.uk/>. Acesso em: 29 mar 2024.
- MEYER, R. M. P.; GROSTEIN, D. G.; BIDERMAN, C. (2013). *São Paulo metrópole*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- MINTON, A. (2016). *Big Capital: Who is London for?* Londres, Penguin Books.
- MONTANDON, D. T. (2022). *Zoneamento e projetos urbanos: estudo das matrizes do planejamento urbano em São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- MOORE, R. (2016). *Slow burn city*. Londres, Picador.
- MORAES, L. G. S. (2010). *Operações urbanas enquanto instrumento de transformação da cidade: o caso da Operação Urbana Água Branca no município de São Paulo (1995-2009)*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- NERY JR., J. M. (2005). O zoneamento como instrumento de segregação em São Paulo. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 13, pp. 171-198.
- NOBRE, E. A. C. (2019). *Do Plano Diretor às Operações Urbanas Consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano*. São Paulo, Annablume.
- PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo (1972). *Lei n. 7.805 de 1 de novembro*. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-7805-de-01-de-novembro-de-1972>. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____. (1995). *Lei n. 11.774 de 18 de maio*. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-11774-de-18-de-maio-de-1995>. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____. (2013). *Lei n. 15.893 de 7 de novembro*. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15893-de-07-de-novembro-de-2013>. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____. (2024). *Monitoramento e avaliação da implementação do Plano Diretor Estratégico. Instrumento: Operações Urbanas Consorciadas*. Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 29 mar 2024.

- PRIOR, A. (2005). UK planning reform: a regulationist interpretation. *Planning Theory & Practice*, v. 6, n. 4, pp. 465-484. Edimburgo, Editora Taylor & Francis.
- REINO UNIDO (1990). *Town Planning Act*. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/8/contents>. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____. (2000). *Supplementary Planning Guidance*. Disponível em: <https://www.london.gov.uk/programmes-strategies/planning>. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____. (2000a). *Unitary Development Plan*. Disponível em: <https://www3.camden.gov.uk/planning/plan/udp/Text.pdf>. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____. (2000b). *Local Government Act*. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents>. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____. (2006). *King's Cross Section 106*. Disponível em: <https://kxdf.files.wordpress.com/2014/01/the-section-106-agreement-for-kings-cross-central.pdf>. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____. (2024). *Local Planning Authority: Planning Datamap*. Mapa dinâmico da London Planning Authority (LPA). Disponível em: <https://apps.london.gov.uk/planning/>. Acesso em: 29 mar 2024.
- ROLNIK R.; LOPES, M. V. (2016). *100 anos de zoneamento: ainda faz sentido?* São Paulo, LabCidade, FAU-USP. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/100-anos-de-zoneamento-ainda-faz-sentido/>. Acesso em: 29 mar 2024.
- SINGER, P. (1973). *Economia política da urbanização*. São Paulo, Brasiliense e Cebrap.
- SOMEKH, N. (2014). *A cidade vertical e o urbanismo modernizador*. São Paulo, Editora Mackenzie.
- SOMEKH, N.; BALBIM, R. (2023). Urbanismo corporativo ou urbanismo social: qual proposta para o Brasil? *Arquitextos*. São Paulo, ano 23, n. 276.00, Vitruvius. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/23.276/8784>. Acesso em: 3 mar 2024.
- SOMEKH, N.; CAMPOS, C. M. F. (2008). *A cidade que não pode parar: planos urbanísticos de São Paulo no século XX*. São Paulo, Editora Mackenzie.
- SP-URBANISMO (2023). *Operação Urbana Consorciada Água Branca: resumo financeiro e relatório de emissão e controle de Cepac*. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_branca/ouc_agua_branca/. Acesso em: 29 mar 2024.
- TALLON, A. (2010). *Urban Regeneration in the UK*. Londres, Routledge.
- THORNLEY, A. (1991). *Urban planning under thatcherism: the challenge of the market*. Londres, Routledge.

Translation: this article was translated from Portuguese into English by Natalia Keller Trajber, email: natrajberpradime@gmail.com

Received: March 31, 2024
Approved: June 20, 2024

Desindustrialização e refuncionalização: *King's Cross* e Operação Urbana Água Branca

Deindustrialization and repurposing:
King's Cross and Água Branca Urban Operation

Nadia Somekh [I]

Guilherme Henrique Fatorelli Del'Arco [II]

Resumo

A reestruturação produtiva das metrópoles ocidentais, nas últimas décadas do século XX, exigiu dos governos nacionais e locais o debate e a elaboração de novos instrumentos urbanísticos voltados à reconversão física e funcional dos espaços então ocupados pela atividade industrial. Este artigo examina os casos do projeto urbano de *King's Cross*, em Londres, e da Operação Urbana Água Branca, em São Paulo, ambos pautados na parceria entre poder público e iniciativa privada, especialmente por meio da negociação de ativos urbanos. Constatamos que no caso internacional, embora se observem elementos de exclusão, o processo projetual mirou soluções integradas de requalificação socioambiental. No caso paulistano, o processo de implementação foi caracterizado pela prevalência da modelagem regulatória do espaço em detrimento do projeto urbano.

Palavras-chave: desindustrialização; política urbana; Operação Urbana Água Branca; Projeto Urbano *King's Cross Central*.

Abstract

The production restructuring of Western metropolises in the last decades of the 20th century required national and local governments to debate and develop new urban planning instruments aimed at the physical and functional reconversion of spaces previously occupied by industrial activities. This article examines the cases of the King's Cross urban project in London and the Água Branca Urban Operation in São Paulo, both based on partnerships between the public sector and private initiative, particularly through the negotiation of urban assets. We found that in the international case, although elements of exclusion were observed, the design process aimed at integrated solutions for socio-environmental requalification. In the São Paulo case, the implementation process was characterized by the regulatory modeling of the space to the detriment of urban design.

Keywords: *deindustrialization; urban policy; Água Branca Urban Operation; King's Cross Central Urban Project.*



Introdução

Este artigo aborda como se estruturaram diferentes modelos de projetos urbanos para reconversão física e funcional de territórios específicos, marcados pela atividade industrial, cujo declínio se observa ao final do século XX, em duas metrópoles: Londres, com o caso de *King's Cross Central*, e São Paulo, com a Operação Urbana Água Branca (Ouab). Embora a visão corporativa prevaleça no caso internacional, a estruturação do aporte de recursos financeiros, os arranjos de destinação e domínio das áreas de reconversão e a amplitude organizacional política e administrativa vinculadas ao planejamento e à concepção projetual, definem um modelo distante do aplicado em São Paulo.

O exame das diferentes experiências, porém, não se reduz à exploração comparativa de instrumentos urbanísticos, pois a formação histórica das nações do centro e da periferia do capitalismo, por si só, exige ressalvas contextuais, especialmente no que tange ao acesso a recursos financeiros, ao interesse das corporações, em participar, da transformação pelas formas de empreendedorismo imobiliário e urbano e, principalmente, aos desafios socioambientais a serem enfrentados em diferentes níveis de empenho político, administrativo e orçamentário. Ainda assim, a temática das formas políticas, normativas e projetuais de intervenção para fins de regeneração urbana é, em ambos os casos, ancorada sobretudo na atração de investimentos privados, na qual se baseiam diferentes modelos e instrumentos, que serão aqui examinados.

Exploramos, inicialmente, o contexto histórico de origem desses territórios industriais, partindo da premissa de que o processo

de industrialização, nunca dissociado das relações comerciais e da existência de mercado (Lefebvre, 2019), consiste em fator determinante para o surgimento do planejamento urbano moderno, em resposta às precariedades da vida urbana ao final do século XIX, no caso europeu, e particularmente em Londres. A produção industrial vincula-se às novas estruturas tecnológicas, especialmente às redes ferroviárias, que ditaram as transformações territoriais, ao longo do século XIX, com as experiências sanitárias do Estado britânico, associadas à criação de uma política urbana nacional até o início do período de guerras do século XX. O aparato político keynesiano formatado para garantir o bem-estar social no pós-guerra, entretanto, não suportaria a dispersão das atividades produtivas decorrente da transição de uma produção fordista padronizada para uma produção mais flexível, vinculada ao capital globalizado, sob o fundamento das políticas do estado neoliberal implementadas na Inglaterra e nos Estados Unidos a partir da década de 1980.

Desse período em diante, as transformações das cidades são orientadas pela ação dos segmentos econômicos, conduzida pela permissividade da política nacional e direcionada ao empreendedorismo urbano, submetendo-se, então, ao planejamento baseado na geração de riqueza pelo uso e pela rentabilidade monopolista do solo (Harvey, 2006) como ferramenta essencial da chamada máquina do crescimento (Logan e Molotch, 1987), de estímulo à atração de capitais privados pelos governos nacionais e locais em competição na escala global.

No Sul Global, e particularmente no Brasil, a industrialização tardia não integra um processo de transformação das estruturas sociais, mas sim de intensificação da estrati-

ficação social devido às relações de trabalho, produção e consumo orientadas pela forte concentração hierárquica de poder político e econômico em um cenário urbano de concentração populacional proveniente da formação de um exército industrial de reserva (Singer, 1973). No campo produtivo e econômico, entretanto, a indústria da metrópole paulista teria protagonismo entre as décadas de 1930 e 1970 e declínio a partir de então, especialmente em função da desconcentração territorial da atividade induzida pelos novos elementos de produção e circulação de mercadorias da política econômica nacional, e da diversificação e expansão dos mercados produtivos e consumidores em escala global.

Embora os processos intrínsecos à industrialização e à desindustrialização das metrópoles expressem contextos da constituição social distintos no centro e na periferia do capitalismo, as linhas adotadas no planejamento urbano, voltadas à transformação física e funcional dos territórios industriais, seguem uma perspectiva político-econômica semelhante em ambos os casos, porém, com resultados diferenciados. Essa abordagem está particularmente relacionada à compreensão de que a (re)construção das cidades consiste em oportunidade de substituição da atividade produtiva industrial principalmente pelas atividades terciária e terciária avançada, com a apropriação da valorização do solo por setores historicamente hegemônicos – ação constitutiva do chamado urbanismo corporativo (Fernandes, 2013; Somekh e Balbim, 2023). O meio através do qual tal substituição se apoiaria, seria pela adoção dos conceitos dos grandes projetos urbanos e do planejamento urbano estratégico.

Nas economias centrais do Ocidente, o início desse processo se observa em diversos casos, como em Barcelona, Baltimore, Docklands em Londres, e nas *Zones d'Aménagement Concerté* (ZACs) em Paris. Importando e adaptando tal conceito de intervenção, surgem experiências na América Latina, como no Puerto Madero em Buenos Aires, Porto Maravilha no Rio de Janeiro e em São Paulo com as operações urbanas (Nobre, 2019).

Se na escala global os governos nacionais passaram a competir pela atração dos investimentos privados, utilizando-se das aglomerações urbanas como palco para a instalação das novas atividades terciárias em ascensão, restou, no âmbito dos governos locais, a função de viabilizar a atratividade por meio da mudança das regras do planejamento e controle do desenvolvimento e do reordenamento urbanos. Tal mudança seria a condição explícita para o interesse dos setores imobiliários e se daria, fundamentalmente, de duas maneiras, conforme pontua Nobre (2019):

- 1) Através da desregulação e flexibilização da legislação urbanística e de uso e ocupação do solo, a fim de facilitar a atração de novos empreendimentos imobiliários;
- 2) Financiamento público desses projetos, através de diversas formas, tais como parcerias público-privadas, financiamento direto, subsídios, incentivos fiscais, concessões financeiras ou de usufruto. (Ibid., p. 126)

Assim, o planejamento passa a ser pautado por diretrizes e ações estratégicas, à sementeira das lógicas empresariais (Arantes, Vainer e Maricato, 2000; Harvey, 2017). Para que as estratégias sejam eficientes nesse contexto, a negociação seria o meio tanto para atrair os

interesses imobiliários quanto para compensar os seus impactos na vida cotidiana da população urbana direta ou indiretamente atingida.

Os governos municipais de Londres e de São Paulo implementaram sistemas específicos de planejamento da reconversão de determinados territórios industriais em processo de subutilização ou já ociosos: o projeto urbano de *King's Cross Central* e a Ouab. Analisaremos aqui, especificamente, três aspectos desses sistemas: a estruturação da política urbana de reconversão; as formas de negociação dos ativos urbanos; os resultados da implementação do instrumento específico do projeto urbano.

Além de consulta à ampla bibliografia a respeito da reestruturação produtiva das metrópoles com base em projetos urbanos estratégicos, como exposto, o percurso metodológico se inicia pela revisão da literatura aplicada, com destaque para os aprofundados estudos de Peter Bishop e Williams (2016) acerca da construção da política urbana e do projeto de intervenção de *King's Cross* e, para o caso da Ouab, os estudos de Moraes (2010) e Barbosa (2016). Para a composição do conjunto de informações políticas, legais e urbanísticas do caso londrino, os autores realizaram visitas ao empreendimento e a setores acadêmicos locais que disponibilizaram material relativo à implementação do projeto urbanístico como o informativo *Construction News* (KXCP, 2024a) e recorreram aos dispositivos legais e aos documentos oficiais disponibilizados nos sítios eletrônicos dos governos metropolitano e local. Quanto ao caso paulistano, recorreu-se aos documentos preparatórios e oficiais disponíveis na biblioteca da São Paulo Urbanismo, além de relatórios de gestão da Ouab disponibilizados no sítio eletrônico da empresa pública e no da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento.

Concluimos que, no caso londrino, o sistema de planejamento induz a elaboração de projetos urbanos, enquanto no caso paulistano não há uma modelagem institucional que favoreça a viabilidade desses instrumentos para além das formas extemporâneas de regulação do parcelamento, uso e ocupação de lotes e glebas nos moldes normativos do zoneamento.

King's Cross: área de oportunidade

O território onde é desenvolvido o projeto de regeneração urbana conhecido como *King's Cross Central* consiste em uma porção de terra de aproximadamente 27 hectares, delimitada por um conjunto de vias (*York Road*, *Midland Road*) e pelas linhas férreas que alcançam a estação internacional de *Saint Pancras* (Eurostar) e a estação nacional britânica de *King's Cross*, que também se integra à rede metroriária londrina. O canal de *Regent* cruza a área.

Constituído como território industrial e de logística, ao final no século XIX, para atender à demanda por distribuição de alimentos, materiais de construção e combustível, a localidade passa a exercer funções vitais para a cidade, recebendo importantes intervenções até o final do século, como gasômetros e galpões de materiais e carvão, além da estação de *Saint Pancras* e os edifícios do *Great Northern Hotel* e *Midland Grand Hotel*, os quais comporiam, futuramente, um conjunto arquitetônico de valor histórico nacional. Os distritos circundantes passariam a abrigar a mão de obra operária das instalações industriais em ascensão, porém em condições sociais precárias, especialmente de habitabilidade, fortemente marcadas pela

insalubridade em função dos problemas estruturantes da cidade industrial. A ocupação da atividade altamente poluidora pela população operária leva a compreensão de um conjunto de características sociais territorialmente precárias, vistas como de elevada pobreza, prostituição e criminalidade (LSE, 2024).

Até a metade do século XX, as funções industriais permaneceriam, ao passo que as condições ambientais e sociais adversas se intensificariam com o período de guerras. Após o término da II Guerra Mundial, a propriedade das terras de *King's Cross* é transferida ao poder público pelo *Transport Act* de 1947, em nome da British Railways (BR) e de outras entidades governamentais como a *National Freight Corporation* (NFC). Desse momento até a década de 1980, com a modernização dos métodos logísticos e a reestruturação espacial e produtiva da metrópole, as estruturas industriais e de armazenagem tornam-se obsoletas e boa parte das linhas férreas deixa de operar. Com isso, inicia-se um processo de realocação da classe operária, restando à região a reputação de um território marcado pelo consumo e comércio de drogas, prostituição e elevada criminalidade, o que levaria à desvalorização fundiária, atraindo, nos próximos anos, também a ocupação por artistas e atividades da chamada subcultura.

As motivações, portanto, para o planejamento da reconversão urbanística estavam dadas: a necessidade de destinação dos ativos públicos obsoletos; de reversão da desvalorização do solo; de melhoria das condições socioambientais locais e regionais; de refuncionalização das infraestruturas de transporte ferroviário para fins de circulação de pessoas, e não mais de mercadorias;¹ e de salvaguarda do patrimônio arquitetônico de valores histórico e

cultural.² Os governos central e local, seguindo a política nacional de desenvolvimento econômico de acordo com os princípios neoliberais, atuavam, principalmente, pelas frentes da desestatização de bens e serviços e da desregulação urbanística como medidas para a atração dos interesses de mercado, inserindo-as nos procedimentos de planejamento e negociação.

Primeiramente, procedeu-se com a privatização da infraestrutura ferroviária e das porções espaciais necessárias para abrigar o novo serviço de trem internacional de alta velocidade, cuja estação terminal seria *Saint Pancras*, mas conectada à estação de *King's Cross* e ao metrô. A *King's Cross Partnership* (KCP), criada em 1996, financiaria os projetos de regeneração urbana. As empresas proprietárias de terra, com ações secundárias da NFC, formaram o consórcio *London Regeneration Consortium* (LRC), o qual buscava a elaboração de planos de reconversão de todo o território, encomendando-os a renomados escritórios, como SOM e *Norman Foster*. Porém, diante das ações de grupos opositores aos planos e das insatisfações dos conselhos locais,³ além do cenário de imprecisões econômicas da década de 1990, a formatação da parceria público-privada para aprovação dos planos não prosperou. Bishop e Williams (2016) apontam que as negociações não favoreceram os interesses comunitários, principalmente pautados pelo desenvolvimento econômico, com criação de empregos e provisão de novas habitações, tampouco representaram o interesse dos proprietários imobiliários locais.

No início da década de 2000, a LCR, então, estabelece uma nova parceria para a elaboração do plano de reconversão física e funcional, constituindo o consórcio *King's Cross Central Limited Partnership* (KCCLP).⁴

A empresa *Argent e Saint George* seria responsável por articular um novo plano de forma participativa, com a habilidade de diálogo com o Conselho de Camdem, garantindo qualidade técnica em termos de projeto urbano e de equilíbrio econômico. Para tanto, seria necessária a articulação constante com os atores de controle social, financeiros e, também, com o órgão de proteção do patrimônio histórico: o *English Heritage*. A negociação sistêmica com os atores técnicos, econômicos e sociais é o que define o sistema de planejamento urbano britânico, baseado na pactuação de regras não previamente definidas. Tal sistema pode ser chamado de planejamento discricionário (Booth, 1995).

O sistema de planejamento britânico

O sistema de planejamento britânico surge em 1947 com o *Town and Country Planning Act*, como resposta às demandas sociais e de desenvolvimento econômico do pós-guerra. Baseia-se em uma limitação inicial dos direitos de propriedade que, diante da construção de planos de intervenção, seguindo diretrizes de controle urbano (patrimônio histórico, paisagem urbana, qualidade ambiental, entre outras), é reestabelecida depois da efetivação da proposta técnico-projetual, da pactuação política e da aprovação pública. Importa mencionar que o sistema de planejamento britânico passou por diferentes fases de modernização, com destaque para a reforma promovida pela aprovação do *Local Government Planning and Land Act*, em 1980, seguindo uma agenda neoliberal em que o Estado passou a apoiar o mercado, por meio da desregulação, centralização, redução dos poderes dos conselhos locais,

limitação da participação pública e iniciativas de planejamento lideradas por empresas, sob a justificativa da desburocratização e das melhorias de condições de competitividade global (Prior, 2005; Tallon, 2010; Thornley, 1991). Ainda que algumas iniciativas políticas visassem ao incremento normativo em relação às formas de participação e melhoria das garantias sociais e ambientais⁵ nos projetos de regeneração urbana, especialmente a partir da década de 1990, via de regra, as reformas conferiram propósitos claros de suporte à atuação do mercado sem, contudo, alterar a estrutura básica do sistema de planejamento (Thornley, 1991), operado pelo modelo discricionário.

Ao contrário do sistema de planejamento normativo, no discricionário há maior incerteza no que tange aos interesses econômicos, especialmente os relativos aos investimentos imobiliários, pois não há um regramento urbanístico completo preestabelecido sobre o qual seja possível fazer avaliações prévias de mercado. As regras são definidas no plano ou projeto urbanístico que podem ou não ser aprovados, e geralmente vinculam-se a interesses comunitários de provisão habitacional, mobilidade urbana, melhorias ambientais e ecológicas e dinamização econômica pela oferta de empregos. Embora os retornos e lucros financeiros e a rentabilidade dos espaços (re) criados sejam uma questão de frequente preocupação da opinião pública, não constituem impeditivo direto para sua aprovação (Bishop e Williams, 2016, p. 9).

O sistema, nesse sentido, pressupõe um procedimento de negociação estruturado em diferentes esferas, conforme a capacidade dos planejadores em articular os interesses dos diversos segmentos envolvidos e segundo as competências administrativa e decisória de

cada ente público. Ao governo nacional cabe a consolidação da política urbana cobrindo diretrizes gerais econômicas, sociais e ambientais do desenvolvimento: o *National Planning Policy Framework* consiste na peça legal basilar pela qual os governos regionais e locais devem se orientar. Em Londres, cabe ao prefeito definir as estratégias do Plano Municipal que guiam as decisões e as avaliações dos planos pelas autoridades locais que, a depender da dimensão ou impacto, podem submeter a decisão à autoridade metropolitana (*Greater London Authority*) ou ao prefeito, portadores de poder de veto.

A definição de territórios que podem receber propostas de intervenção, bem como o acompanhamento da elaboração e controle dos projetos concluídos, é de responsabilidade da Autoridade Local de Planejamento (*Local Planning Authority*), composta por: conselheiros eleitos, representantes dos moradores, proprietários e entidades civis locais; corpo técnico, (*officers*) responsável pela avaliação técnica das propostas; Planos Locais (*Local Plans*), que contêm diretrizes e regras básicas a serem seguidas pelas propostas; Permissões (*Planning Permissions*), responsável pela emissão da autorização para se prosseguir com os planos; Obrigações de Planejamento para benefícios comunitários (*Community Benefits Through Planning Obligations*), em que são definidas medidas mitigadoras do impacto das propostas em benefício da população local.

No processo de negociação, avaliação e decisão de um plano ou projeto, no bojo dos procedimentos do sistema britânico de planejamento, os empreendedores têm o papel de responder aos requisitos comunitários com soluções técnico-projetuais que indiquem a viabilidade do empreendimento e, ao mesmo tempo, de convencer os segmentos econômico-

-imobiliários da viabilidade e da rentabilidade do negócio. No processo, é comum que as frentes políticas de Estado ou de representatividade social atuem para que a proposta prospere ou não. No caso de *King's Cross*, o território já estava enquadrado na política urbana nacional para a reconversão urbanística, como área de oportunidade para criação de novo loteamento das áreas ociosas industriais e da ferrovia, como previa o Guia de Planejamento Regional para o Sudeste do país de 2001: "*In setting local planning policy, council have to comply with national and regional frameworks. National guidance had already identified King's Cross as a site where development should support London's position as global business and commercial centre*" (*ibid.*, p. 63).⁶

O processo de negociação teve início na década de 1990, com as primeiras propostas de reconversão urbana apresentadas, mas logrou êxito no prosseguimento somente com a atuação da *Argent*⁷ e *Saint George*, empresas consorciadas para a finalidade de planejamento e execução dos planos de regeneração da área. À autoridade local de Camdem caberia a formulação dos guias específicos do planejamento (Reino Unido, 2000; 2000a) da área, trazendo diretrizes e exigências especialmente quanto à quantidade mínima de unidades habitacionais populares, usos comerciais, de negócios, além da definição de diretrizes para espaços livres e viários.

Projeto urbanístico como processo de negociação

Após rejeitadas as primeiras propostas e com a ascensão do grupo *Argent* e *Saint George*, o Conselho de Camdem estabelece novas diretrizes para a reconversão funcional do

território, viabilizadas graças a uma reorganização administrativa de análise e a decisão do grupo, em 2000, de um novo *Local Government Act* (Reino Unido, 2000b). Isso permitiu maior proximidade entre os empreendedores e os técnicos oficiais, possibilitando, também, maior amplitude nas negociações com os agentes sociais e econômicos de interesse.

O documento de diretrizes da Autoridade Local de Planejamento e do Conselho Camdem figurou como uma peça técnico-política em que se traduzia não somente a preocupação local com a quantidade e a qualidade habitacional e de espaços verdes públicos com a redução da criminalidade e melhoria das condições de mobilidade, mas, também, com o longo período de execução desse grande projeto urbano, o que poderia significar décadas de canteiro de obras. Assim, o desenvolvedor ficaria responsável pela eficiência na execução, prevenindo minimização de impactos na comunidade ao longo das obras; o projeto deveria prever atividades que permitissem a concentração de empregos na região, direcionados especialmente à população que, durante o período de obras, estaria em idade escolar; o desenvolvedor deveria responder claramente se o projeto se assemelharia mais às grandes centralidades terciárias globais, como *Canary Wharf*, ou se seria compatível com a característica morfológica urbana local e como seria a articulação com o Conselho de Islington.

A primeira propositura do consórcio viria em 2001 com o documento intitulado *Principles for a Human City* (2001),⁸ listando dez princípios norteadores de planejamento e intervenção, a partir das oportunidades de crescimento econômico regional e nacional, de equidade pela promoção de empregos e moradias e ambientais pela criação de espaços verdes, edifícios e

infraestruturas de elevada eficiência energética. Em resposta, meses depois, o Conselho de Camdem publica o documento *Towards an Integrated City*,⁹ endossado pelo Conselho de Islington, apresentando seus objetivos para a área, com destaque para a conveniência de se associar a reconversão física e funcional da área à oportunidade de melhorias econômicas e sociais da escala local à metropolitana.

No âmbito da formulação da normativa urbana, a negociação entre a autoridade local de Camdem e a *Argent e Saint George* passou por debates sobre quais dos dois dispositivos previstos poderiam ser adotados: 1) a proposta detalhada (*detailed application*), prevenindo antecipadamente o desenho urbano, bem como o projeto de todas as edificações; 2) a proposta de diretrizes (*outline application*) em que, basicamente, a porcentagem de usos é predefinida. Considerando a necessidade de expressivos aportes financeiros prévios para o primeiro dispositivo e a intenção de negociação quanto aos usos necessários para atendimento das expectativas locais, deliberou-se por um modelo híbrido no qual se concedia certa flexibilidade ao consórcio, sendo requerida a apresentação do projeto urbanístico (*masterplan*) contendo a ilustração das vias de circulação, dos espaços públicos e do aproveitamento construtivo por lotes e por usos. Isso exigiu a atualização da normativa por parte da autoridade local, com novo entendimento jurídico para tanto, mas que encontrava guarida em outros casos em Londres, como no projeto urbano de Battersea.

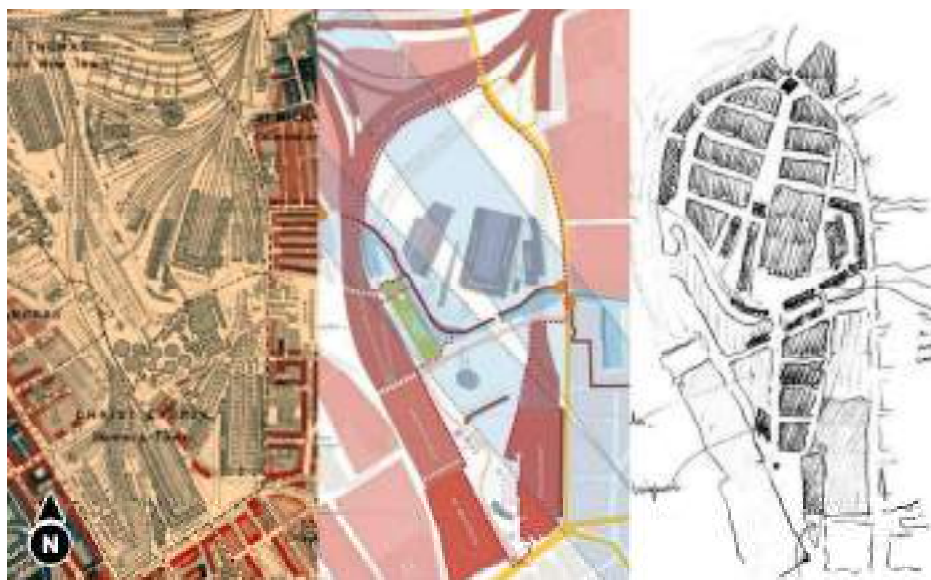
O consórcio desenvolvedor, entretanto, não teria somente as autoridades locais com quem negociar. O *English Heritage*, órgão público britânico de proteção do patrimônio histórico, já havia listado, além do *Great Northern Hotel* e do *German Gymnasium*, um conjun-

to de edificações¹⁰ destinadas à preservação, além de duas áreas de conservação no território de intervenção: o canal de *Regent King's Cross* e *Saint Pancras*. O órgão, não diferentemente do que ocorre em outras metrópoles – inclusive em São Paulo – era descrito por parte das entidades políticas e imobiliárias atuantes no planejamento e projetos urbanos como tecnicamente rigoroso e pouco flexível (Bishop e Williams, 2016, pp. 61-65).

No processo de negociação com a entidade, porém, prevaleceu o respeito às diretrizes técnicas de intervenção, as quais objetivam não somente a preservação das visuais estratégicas (Figura 1), reguladas pela autoridade

metropolitana, mas também o cuidado com a composição paisagística do tecido histórico fundamentada, principalmente, nos edifícios tombados e no canal de *Regent*, os quais, ademais, orientariam eixos estruturantes do novo traçado urbano e limites de verticalização e de composição construtiva. Embora alternativas drásticas tenham sido apresentadas, como a realocação de algumas estruturas (gasômetro n. 8, por exemplo), o conselho do *English Heritage* e o consórcio conseguiram alcançar certo equilíbrio, a ponto de definir diretrizes que, mais adiante, comporiam o projeto urbanístico (*masterplan*), aprovado após consulta pública.

Figura 1 – Composição de imagens e mapas sem escala



À esquerda, *Booth's Map of Poverty* de 1889; elaborada pelos autores, com base nas fontes: à esquerda, *Booth's Map of Poverty* de 1889 (LSE, 2024); ao centro: mapa de composição de visuais estratégicas, edifícios e estruturas listados pelo *English Heritage* em azul, canal de *Regent* e, em marrom escuro, as infraestruturas ferroviárias das estações de *Saint Pancras* e *King's Cross* ao sul (Allies and Morrison, 2024); à direita, croqui de elaboração do projeto urbanístico desenvolvido pelo escritório *Allies and Morrison* (ibid., 2024).

Outras frentes de negociação ainda seriam necessárias. A autoridade metropolitana, na figura do prefeito de Londres, faria exigências a respeito da provisão habitacional popular, inclusive superiores àquelas definidas no Plano Municipal. Para a definição do projeto urbanístico (*masterplan*), ainda seriam consideradas: demandas quanto à densidade populacional esperada; definições quanto às atividades comerciais, turísticas, educacionais e de assistência esperadas; diretrizes de transporte e mobilidade; responsabilidades pela manutenção e uso dos espaços públicos; e impacto e desempenho ambiental do plano em sua execução, considerando os princípios e diretrizes norteadores negociados anteriormente. O consórcio contrataria um amplo grupo de empresas especializadas para sua elaboração, como Allies and Morrison (Allies and Morrison, 2024), *Townshends* e *Porphyrios Associates*.

O universo de demandas e expectativas colocaria em prova a capacidade do consórcio em garantir a viabilidade econômico-financeira de sua execução. Entretanto, havia grande empenho, sobretudo por parte das autoridades locais e metropolitanas, em buscar êxito, pois tratava-se de uma grande oportunidade de reestruturação local que garantiria o favorável posicionamento de Londres no cenário competitivo global, principalmente devido à atração de empresas e investimentos, sendo este um dos objetivos estratégicos dos campos políticos e sociais envolvidos, como indicado anteriormente no documento do Conselho de Camdem. Nessa perspectiva, a área de reconversão física e funcional de *King's Cross* seria especialmente atrativa, pois além de concentrar-se em uma localidade marcada pela conectividade – principalmente do modal ferroviário (estações de *King's Cross* e *Saint Pancras*), de relevância

nacional e internacional –, consistiria em um grande território dotado de potencialidades construtivas de interesse do mercado imobiliário, o qual se manifestaria, sobretudo, pela produção de unidades residenciais e de serviços voltadas ao setor terciário avançado.

O projeto urbanístico (*masterplan*) foi, então, desenvolvido tendo como premissas: a relação das novas quadras com a geometria de implantação dos edifícios históricos a partir das estações de *Saint Pancras* e *King's Cross*; o aproveitamento dos espaços livres adjacentes ao canal de Regent, e um eixo central ao longo do *Granary Building* e do *Coal Drops Yard*, onde se localizaria um sistema central (*boulevard*) de espaços livres e usos públicos; e a intervenção no conjunto de gasômetros. Neste conjunto, em particular, intervenções nas estruturas tombadas foram permitidas para implantação de edifícios residenciais em seu interior – com exceção de uma, dentro da qual foi previsto um espaço livre. Para as intervenções físicas no território, foi autorizada pelo *English Heritage* a desmontagem e posterior remontagem dessas estruturas, além da demolição do *Culross Building*, edifício histórico que, se mantido, prejudicaria o eixo visual em direção à *Granary Building*. Na porção lateral da estação de *King's Cross*, seria também permitida a construção do novo saguão de acesso às plataformas do metrô e trem, que passariam por modernização devido à implantação do trem internacional de alta velocidade.

O gabarito de altura dos edifícios, nas novas quadras, deveria ser compatível com a preservação da ambiência e das visuais do conjunto de edificações e estruturas tombadas, restringindo-se a 12 pavimentos. As conexões do território com o tecido urbano do entorno e entre os setores internos passaram por uma

avaliação das condições físicas de implantação e, também, das condições psicológicas dos usuários, que deveriam compreender o local como um espaço fluido e não segmentado, uma ilha na cidade.

Após as rodadas de negociação, inclusive de consultas públicas, o projeto urbanístico estaria consolidado em 2004 (Figura 2), mas ainda restariam as definições acerca das destinações de uso dos espaços construídos e dos espaços livres, bem como da gestão da implementação e construção dos projetos pela *Argent*, como detentora da área, em cumprimento à Seção 106 do *Town and Country Planning Act* de 1990 (Reino Unido, 1990). Isso resultou no acordo entre a autoridade local de Camdem e a *Argent*, no qual se estabeleceu a

quantidade mínima de unidades residenciais, seguidas de porcentagens específicas voltadas à habitação popular (em diferentes modalidades, incluindo locação social ou propriedade compartilhada) e residências estudantis. Definiram-se, também, as formas de gestão dos espaços públicos, o desempenho ambiental e energético do empreendimento e as redes de conexão e de transporte público e modais ativos, além da garantia de atendimento a um número mínimo de pessoas em idade escolar nos usos de ensino criados, adotando o princípio de que as novas atividades implantadas deveriam atender prioritariamente a mão de obra local e assegurar a permanência dos residentes até a idade não laboral, garantindo seu suporte por meio de equipamentos de saúde e assistência.

Figura 2 – Composição de imagens e mapas de elaboração do *masterplan* de *King's Cross*



À esquerda, estudo de caminhabilidade; ao centro, plano de massas; e à direita, o projeto urbanístico (*masterplan*) final.

Fonte: Allies and Morrison (2024).

A consolidação final do acordo se deu em 2006 por meio da versão final do *King's Cross Section 106* (Reino Unido, 2006), lavrados pela autoridade local de Camdem, pelo secretário de transportes, pela *Argent* e demais proprietários acionistas. Dos objetivos iniciais apresentados pelo consórcio, do total de 27 hectares de reconversão, previam-se 15% para vias de circulação e 15% para espaços abertos; no acordo final de 2006, a porcentagem para as vias se manteve em 15% e a porcentagem de espaços abertos passou para 32% (Bishop e Williams, 2016, p. 208).

Após a aprovação final, o projeto urbanístico passa a ser executado pelo consórcio.¹¹ Os investimentos totais, que em 2016 chegaram à ordem de três bilhões de libras (ibid.), evidenciaram o amplo empenho dos setores privados e públicos neste particular processo de reconversão. O relatório *Construction News*

(KXCP, 2024a), emitido quadrimestralmente pela KXCP, aponta que a maior parte da área construída prevista já havia sido consumida. A modernização da infraestrutura de transporte internacional, com a chegada de grandes empresas, como Google e Facebook, e a instalação da *University of the Arts no Granary Building*, sugerem o êxito do empreendimento em manter a posição da metrópole de Londres no cenário de competitividade global, um dos principais objetivos da esfera política e econômica constituinte da iniciativa pela reconversão. Ademais, a execução do projeto, embora diante da instabilidade e dos reflexos da crise econômica de 2008, acompanhou as etapas pactuadas, garantidas por uma modelagem institucional e administrativa clara, com visão comprometida com o melhor desempenho ambiental e a salvaguarda adequada do patrimônio histórico.

Destinação de Áreas do Projeto Urbanístico

	Objetivo inicial	Acordo final 2006	%	Observações
Total de construção	n/c	743.224m ²	100	Aproximadamente 2,75 vezes a área de 27 hectares
Escritórios	325.160m ²	416.205m ²	56	
Comércio e Lazer	46.451m ²	81.754m ²	11	
Cultura / Educação / Hospedagem	9.290-46.451m ²	66.890m ²	9	
Residências	n/c	178.373m ²	24	Além de 246 unidades na porção norte, 67 em St. Pancras Chambers e 650 moradias estudantis, totalizando 2.663 unidades
Unidades residenciais	3.000 unidades	1.700 unidades		excluído o número de moradias estudantis
Unidades privadas	65% do total	57-53% do total		excluído o número de moradias estudantis
Habitação popular	35% do total	43-47% do total		excluído o número de moradias estudantis

Fonte: Bishop e Williams (2016, p. 70), Reino Unido (2006) e KXCP (2024b).

Embora o projeto urbano de *King's Cross Central* tenha sido elaborado a partir de um amplo modelo de negociação, envolvendo interesses públicos e privados, de modo a alcançar equilíbrio entre atratividade econômica e benefícios comunitários, o processo técnico-político e os seus resultados não estão isentos de críticas. Minton (2016) destaca que o modelo de produção habitacional financeirizado tende a excluir a população local, privilegiando investidores externos que podem nem chegar a ser residentes da área. Moore (2016) questiona os reais beneficiários e os interesses da atuação privada e política escalar envolvida na elaboração do plano urbano, que seria “[...] feito pelos planejadores, para os clientes dos planejadores” (ibid., p. 355), relegando a população diretamente afetada a uma participação secundária. Ambos apontam a necessidade de revisão das políticas de elaboração e gestão de projetos como o de *King's Cross*, de modo a garantir e aprimorar a atuação dos poderes coletivo e democrático.

Água Branca: estratégia de reconversão

No território da Água Branca correspondente à área de várzea da margem esquerda do rio Tietê, nas proximidades da foz dos córregos Água Branca e Água Preta, foram instaladas chácaras de produção agrícola até o final do século XIX. Com a retificação do rio Tietê, transformou-se em local de intenso fluxo de pessoas e de mercadorias, que se intensificou no período subsequente – até a década de 1930 –, devido à expansão das atividades produtivas dentro da cidade e para outras regiões do estado de

São Paulo, beneficiadas pela presença da Estrada de Ferro Sorocabana. Entretanto, a ocupação das áreas era dificultada em função da característica do solo e da ocorrência frequente de enchentes.

A ocupação da área dos bairros da Barra Funda e da Água Branca, entre as orlas ferroviária e fluvial, no período industrial (entre as décadas de 1930 e 1970), foi marcada pela instalação de importantes plantas industriais, como as Indústrias Reunidas Francisco Matarazzo (IRFM). Nesse período, com a expansão rodoviária, as transposições ao longo da ferrovia e do rio foram implantadas, porém não houve grandes avanços em termos de parcelamento do solo, abertura de vias ou instalação de infraestruturas adequadas, de modo que, até a década de 1970, ainda restavam vastas glebas não loteadas ou terrenos subutilizados sem arruamentos aprovados, constituindo um grande bairro de urbanização incompleta (Barbosa, 2016; Meyer, Grostein e Biderman, 2013; Moraes, 2010).

Nas últimas décadas do século XX, a atividade industrial na região se enfraqueceu, restando a ocupação pelas estruturas fabris obsoletas ou pelos galpões que passaram a abrigar atividades de armazenamento e logística. Além disso, grande parte do amplo conjunto de terrenos da região de várzea, decorrentes da retificação do rio, “[...] permaneceu como propriedade pública, e parte foi transferida, doada ou objeto de concessão de uso” (Moraes, 2010, p. 74). Alguns desafios persistiam, outros se apresentavam, a partir de então, como soluções no sistema de drenagem e na contaminação do solo em função do uso pretérito.

Este cenário característico da região seria propenso para a implementação de uma nova estratégia de atuação, que se manifestaria pela

Ouab, enquanto plano urbanístico, por meio do qual se esperava uma reconversão funcional aliada ao reordenamento dos padrões de ocupação e de urbanização, marcados por grandes propriedades estabelecidas no período industrial, em processo de obsolescência. O instrumento foi implementado inicialmente em 1995 (PMSP, 1995), com alterações em 2013 (PMSP, 2013), mas a idealização dos princípios urbanísticos nos quais se basearia remonta a década de 1970, período em que as esferas do planejamento urbano paulistano passam a estudar e debater os direitos de propriedade e o direito de construir, na perspectiva de sua limitação pelo interesse coletivo e, a partir disso, propor novos instrumentos regulatórios que, mais adiante, seriam incorporados na política urbana nacional.

Política e planejamento urbano paulistanos

A legislação específica da operação urbana surge após a consolidação do chamado sistema de planejamento municipal, estabelecido essencialmente pelos Planos Diretores e Leis de Zoneamento a partir do início da década de 1970. Anteriormente a este período, a regulação urbanística se baseava, fundamentalmente, em uma composição de leis parciais que delimitavam territórios de acordo com suas funcionalidades, destinadas a preservar direitos de propriedade e valores imobiliários (Feldman, 2005; Nery Jr., 2005).

Embora o quadro técnico do planejamento tenha se debruçado em diversas ocasiões, com suporte de órgãos federais como o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhu) e recorrendo a consultorias – de

modo a desenvolver planos significativos como o Plano Urbanístico Básico (Somekh e Campos, 2008) –, o crescimento da cidade se manifestou de forma excludente social e territorialmente: enquanto a crescente classe social de baixa renda cada vez mais se estabelecia nas periferias de urbanização irregular, informal ou incompleta, às classes dominantes permanecia a proteção dos territórios que ocupavam, a exemplo dos bairros residenciais loteados nos moldes das cidades-jardins, e daqueles onde o processo de modernização pela verticalização espraiada – e regulada¹² – também se mostrava excludente (Somekh, 2014). Aos setores industriais, restou o zoneamento funcional, o qual preservou as características de sua ocupação, inclusive no período em que já se observavam alterações nos padrões de ocupação devido ao processo de reestruturação produtiva, a exemplo da classificação de porções das orlas ferroviária e fluvial metropolitanas pela Lei Geral de Zoneamento de 1972 (PMSP, 1972) como Z6 – Zona de Uso Predominantemente Industrial, vigente até sua revisão em 2004.

As primeiras proposições destinadas à reconversão funcional dos espaços industriais da região da Barra Funda surgem de maneira discreta, mas articulada ao ordenamento das transformações urbanas, associadas à produção imobiliária residencial e à expansão das atividades comerciais e terciárias, no bojo do Plano Diretor de 1985, quando se tem a primeira menção à Ouab. Deste período em diante, intensificaram-se os estudos pela Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla) e pela Empresa Municipal de Urbanização (Emurb) para implementar um instrumento capaz de reestruturar o território, de modo a comportar novos usos por mecanismos de concessão de direitos de construção com participação dos setores

privados, a partir dos quais se financiaria a execução de um programa de obras viárias e infraestruturais, especialmente de macrodrenagem.

A previsão do instrumento permanece no Plano Diretor de 1991, o que permitiu o encaminhamento do Projeto de Lei da Ouab, sancionado em 1995. O contexto de implementação da lei, no âmbito da consolidação do sistema de planejamento municipal, entretanto, não é associado simplesmente a uma tendência global de reconversão urbana de territórios industriais, mas também a novas formas de atuação do estado nas intervenções urbanísticas. Trata-se da adoção de uma nova estratégia associada aos projetos urbanos, que trazem consigo o discurso da necessária participação do setor privado, atraída pelo Estado por meio da flexibilização do aparato regulatório e da negociação de ativos urbanos, expresso, fundamentalmente, na diferenciação dos índices de aproveitamento do solo e na concessão onerosa do potencial construtivo adicional (Del'Arco, 2021), com fulcro no conceito do solo criado, pelos instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e, posteriormente, dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac).

Na política urbana nacional, estes instrumentos, bem como outros atinentes à função social da propriedade urbana – fruto das lutas pela reforma urbana –, passam a integrar os institutos jurídicos e políticos do Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/2001 (Brasil, 2001). Desse marco em diante, a Ouab e outras operações urbanas em São Paulo encontram bases jurídicas sólidas para prosseguirem e se ajustarem conforme as diretrizes definidas pela necessária atualização do sistema de planejamento municipal, em atendimento às orientações da política urbana nacional. Os Planos Diretores

Estratégicos (PDE) de 2002 e 2004 e as Leis de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) de 2014 e 2016 permitiriam a consolidação do sistema regulatório pelo zoneamento de forma extensiva (Montandon, 2022), preservando a regulação específica dos territórios das operações urbanas. Uma das diferenças entre os marcos da década de 2000 e 2010, em síntese, consiste na articulação de novas formas de transformação do território, pela consolidação de instrumentos de transformação em áreas de relevância estrutural da metrópole sob os aspectos de mobilidade, adensamento populacional, produtivos e ambientais.

Operação Urbana Água Branca: projeto ou regulação?

Inicialmente, a Ouab, operada pela Emurb “com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores em geral” (PMSP, 1995), destinava-se à realização de obras necessárias na região a fim de viabilizar a transformação funcional pretendida. Tal transformação, entretanto, vislumbrava-se na perspectiva de criação de um novo distrito terciário, próximo ao centro de cidade e com maior oferta de infraestrutura e macroacessibilidade, como alternativa ao vetor de crescimento deste segmento na zona sul de São Paulo, especificamente nas regiões da avenida Faria Lima e Berrini (Castro, 2006; Emurb, 1991; Maleronka, 2015; e Bartalini, 2015 apud Barbosa, 2016).

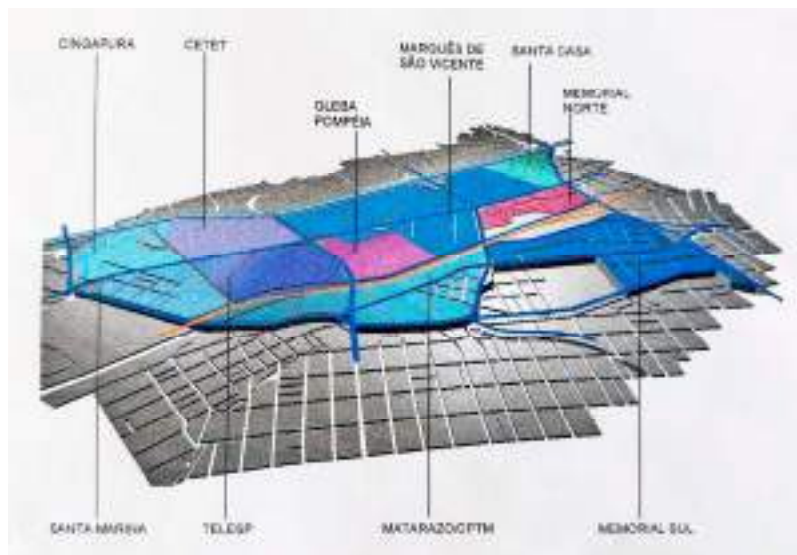
Ocupando área bruta total de aproximadamente 487 hectares, o perímetro de intervenção é cortado pelo eixo ferroviário metropolitano da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), interligado ao terminal

intermodal da Barra Funda, pelos eixos viários de ligação leste-oeste das avenidas Marquês de São Vicente e Francisco Matarazzo e pelas avenidas Antártica e Pompeia, que compõem o sistema de ligação à marginal Tietê e à zona norte da cidade. O tecido fundiário é composto por grandes quadras e glebas não loteadas de propriedade pública e privada, ocupadas majoritariamente por estruturas industriais, centros administrativos e institucionais de órgãos governamentais e clubes esportivos.

Em função da extensão da área, do contexto fundiário, de propriedade e de uso predominante do solo, o plano urbanístico inicial previu a sua divisão em setores e em subsetores (Figura 3), cada qual seguido de uma estratégia específica de refuncionalização. As diretrizes

gerais consistiam no reordenamento viário, buscando novas ligações e transposições de barreiras; na provisão de habitação de interesse social; na criação de áreas verdes e institucionais; e no incentivo à alteração dos padrões de ocupação do solo. A indução da participação dos setores imobiliários se daria principalmente pelas permissões onerosas relativas às exceções aos índices urbanísticos definidos no zoneamento, limitadas a estoques de potencial construtivo para os usos residenciais e não residenciais.¹³ Outros mecanismos financeiros de compensação da participação privada na execução de melhorias urbanísticas poderiam ser aplicados, além da Transferência do Potencial Construtivo (TPC) para o caso de intervenções em imóveis tombados.

Figura 3 – Setores da Ouab



Fonte: Emurb (1995).

A respeito das intervenções no patrimônio industrial protegido, destaca-se, nesse período da Ouab, uma em especial: a chamada subárea Matarazzo/CPTM. Ela abrigava o conjunto fabril de propriedade das IRFM, desativado no início da década de 1980, sendo objeto de abertura de processo de tombamento pelo órgão estadual de proteção do patrimônio – o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico (Condephaat) – em 1985, o que não impediu a demolição de quase sua totalidade. Em virtude da irreversibilidade do dano, o órgão determinou, em 1993, a preservação integral da única estrutura remanescente, a Casa das Caldeiras (Lessa, 2017).

Para o terreno, já havia negociações entre o poder público e o setor imobiliário para a construção de um conjunto comercial e de serviços integrado à futura estação Água Branca da CPTM, vista, inclusive, como projeto estratégico no bojo dos estudos da Emurb para a Ouab (Emurb, 1991). Entretanto o projeto não prosperou, restando aos proprietários da área a proposição e a negociação com o Condephaat de um grande projeto composto por um *shopping center* e treze torres corporativas, das quais somente quatro foram viabilizadas e construídas (Figura 4), conforme as permissões expedidas pela Emurb relativas aos índices de aproveitamento, uso e ocupação do solo. A Casa das Caldeiras, após seu restauro, passou a ser destinada a espaço de eventos.

Figura 4 – Concepção artística do Centro Empresarial Água Branca, com indicação da Casa das Caldeiras



Fonte: Emurb (2000).

Essa seria a única intervenção expressiva do setor privado no primeiro período da Ouab, que não atingiu as expectativas de atração do setor terciário. No início da década de 2000, após a aprovação do PDE-2002, a Sempla e a Emurb passam a debater a reformulação do instrumento, em razão de seu fraco desempenho em alcançar os objetivos para os quais foi formulado. Abandonando-se a intenção de criar uma nova centralidade terciária, a primeira estratégia foi a determinação de um projeto urbanístico que contemplasse múltiplos usos, com predominância residencial, inclusive habitação de interesse social, a partir do reparcelamento das glebas industriais.

A primeira intenção projetual foi a de um parque olímpico ocupando as várzeas dos rios Tietê e Pinheiros, como proposta de candidatura de São Paulo aos jogos olímpicos mundiais, mas, com a perda do pleito, não prosperou (Barbosa, 2016). A segunda intenção foi selecionada por meio de um concurso nacional promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e pela prefeitura, intitulado Bairro Novo, no qual deveriam ser previstas soluções viárias e de transporte público, considerando a integração com os modais de trem e metrô; espaços públicos e a recuperação ambiental do rio Tietê; sistemas edificadas em solo público e privado em novas configurações morfológicas e tipológicas (Alvim, Abascal e Moraes, 2011, p. 226).

O projeto vencedor, no entanto, não logrou sucesso, devido principalmente à falta de recursos financeiros da Ouab, mas, também, à complexa missão de enfrentamento das condições fundiárias e ambientais. Parte das glebas de propriedade privada foram loteadas seguindo os ritos formais previstos na legislação

ordinária e, conforme diretrizes da Emurb.¹⁴ Entretanto, as tentativas de desenvolvimento de um projeto urbano, para além de um plano urbanístico, conduziu à revisão do Projeto de Lei da Ouab, considerando, também, os novos dispositivos introduzidos da política urbana municipal no PDE-2002, em virtude da aprovação do Estatuto da Cidade.

Após estudos desenvolvidos pela Emurb e pelas pastas municipais de planejamento, foi aprovada a Lei Operação Urbana Consorciada Água Branca – Oucab (PMSP, 2013), fundamentada na hierarquização de densidades construtivas e populacionais a partir de um novo traçado viário e da atualização das diretrizes e dos dispositivos urbanísticos que deixaram de se vincular à flexibilização do zoneamento para estabelecer uma regulação própria de parcelamento, aproveitamento, uso e ocupação do solo. Portanto, a ideia do projeto urbano foi substituída por um sistema regulatório do desenvolvimento urbano. Inseriu-se, ademais, o dispositivo de negociação do potencial construtivo adicional por Cepac, a partir de estudos de viabilidade técnica e financeira e de impacto ambiental, à semelhança das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada, com gestão financeira participativa.

Embora ainda existam projetos urbanísticos para glebas de propriedade pública como a reurbanização do Subsetor A1, voltada à produção habitacional de interesse social, a nova categoria consorciada do instrumento consolidou um modelo de planejamento específico que mais se assemelha ao chamado modelo normativo (Rolnik e Lopes, 2016), em que as regras de transformação física e funcional pelo poder público são definidas previamente à participação privada, como ocorre na legis-

lação ordinária do zoneamento, afastando a possibilidade de elaboração de um projeto urbano específico de reordenamento físico e refuncionalização. As adesões privadas aparecem, nesse sentido, de forma fragmentada no território, seguindo somente as disposições regulatórias do plano e limitadas às condicionantes ambientais e fundiárias.

No modelo vigente no território da Água Branca, o interesse do setor privado, sem o qual os objetivos do plano podem não ser alcançados, está, dentre outros fatores, condicionado à perspectiva de valorização imobiliária, que pode ser dinamizada ao passo que os investimentos em melhorias estruturantes e locais ocorram. Nota-se, então, uma possível contradição imersa no modelo, uma vez que, na lógica da negociação dos ativos urbanos, principalmente na figura da venda e negociação de potencial adicional, a Operação Urbana Consorciada somente aporta recursos financeiros para tais investimentos se houver prévio

interesse do mercado. Ao contrário do que ocorre nas demais operações consorciadas em São Paulo, não se demonstra na Oucab, o mesmo interesse e dinamismo deste setor.

Embora os resultados da Ouab se demonstrem expressivamente mais promissores em relação à Oucab, os dados demonstram que, considerando o período de vigência do instrumento e a comparação com as demais operações urbanas consorciadas, cuja arrecadação passa da ordem dos bilhões de reais, é fraco o desempenho da participação privada por meio das adesões verificadas no consumo do potencial construtivo. Do total dos recursos investidos, Nobre (2019) aponta que a maior parte foi aplicada em melhorias urbanas e obras viárias (79%), enquanto em projetos, construção de habitação de interesse social e desapropriações chegam a 7%.¹⁵ Ressalta-se, ainda, que os leilões de Cepac da Oucab não tiveram a adesão esperada de participação dos setores imobiliário e financeiro (PMSP, 2024).

Quadro-Resumo Ouab e Oucab

*	Estoque Previsto (m²)		Estoque Disponível (m²)		Consumo Aproximado (%)	
	Estoque R	Estoque NR	Estoque R	Estoque NR	Estoque R	Estoque NR
Ouab	300.000	900.000	2,33	388.211	100	56
Oucab	1.350.000	500.000	1.321.725	500.000	0,39	0,00
	Arrecadação* (R\$)					
Ouab	1.174.830.040				Total:	
Oucab	241.061.319				1.415.891.359	

* Por OODC, Cepac e Receita Financeira Líquida.
Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados de dezembro de 2023, disponíveis no sítio eletrônico da Oucab da SP-Urbanismo (2023).

Considerações e reflexões finais

O caso de *King's Cross* é, por um lado, considerado exitoso por demonstrar a capacidade de elaboração de um projeto urbano que respondesse às questões ambientais e de proteção do patrimônio histórico industrial de maneira integrada entre os setores público e privado, além de garantir a atuação técnica em compasso com as demandas dos segmentos político-sociais e econômico-imobiliários. Por outro lado, é tomado, criticamente, como resultado de um processo, no *core* do capitalismo central, de exclusão socioespacial e de financeirização dos ativos urbanos com reflexos negativos no cotidiano dos moradores e usuários locais. Entretanto, as especificidades do próprio território e da estrutura política-institucional, no bojo do sistema britânico de planejamento, foram favoráveis à completude do empreendimento.

No território da Água Branca, as tentativas de implementação de um projeto urbano com um desenho compreensivo, do ponto de vista das demandas socioambientais e estratégicas de dinamização econômica pautadas na reconversão espacial e funcional, foram frustradas pelas complexidades do tecido urbano que não receberam respostas satisfatórias da máquina administrativa e política do município. O planejamento em coparticipação entre poderes público e privado tampouco se mostrou eficiente, restando às limitadas instâncias de participação social o controle da priorização dos investimentos a partir dos poucos recursos financeiros auferidos tanto na Ouab quanto na Oucab.

O planejamento regulatório prevaleceu. O zoneamento específico atrelado a um desejável desenho urbano e a expectativa de

intervenções do setor econômico-imobiliário nos espaços privados são os principais elementos que atualmente podem estruturar a transformação do território. Assim, aos poucos, a Oucab segue recebendo propostas de adesões fragmentadas no espaço, para as quais recaem o controle edilício e urbanístico, a partir do regimento específico; e ao patrimônio histórico remanescente, recai o controle pelos órgãos de proteção. Nesse cenário, cada projeto, nos lotes ou nas glebas, é um projeto ordinário, quase isolado, que pouco pode compor o conjunto de melhorias ambientais e urbanísticas necessárias – somente alcançadas com uma gestão institucional integrada.

Não se pode afirmar, entretanto, que a completude do projeto de reconversão de *King's Cross* represente o triunfo do sistema de planejamento britânico ou do modelo discricionário, pois as realizações materiais nem sempre significam o equilíbrio razoável entre os benefícios socioambientais e os rendimentos privados,¹⁶ tampouco se pode sustentar que a modelagem poderia ser replicada em contextos diversos, como em São Paulo. A política urbana brasileira, fundamentada em princípios constitucionais, em teoria, não confere níveis de liberdade de atuação do setor privado no planejamento urbano tal como na política britânica, ainda que, na prática, os resultados do instrumento da Operação Urbana tenham demonstrado a concentração de benefícios financeiros dos empreendedores imobiliários privados e a socialização dos custos de sua lenta implementação (Castro, 2006; Nobre, 2019).

O que se depreende do exame dos casos sintetiza-se na compreensão de que o esperado para a reconversão física e funcional dos territórios anteriormente industriais consiste em

uma estratégia de participação público-privada de redução das desigualdades pela provisão habitacional e pela atração de atividades econômicas potencialmente geradoras de emprego. Porém, no caso londrino, mesmo com o interesse de grandes corporações, o equilíbrio social no espaço é latente, e, em São Paulo, a ideia de reconfigurar um território almejando-se resultados semelhantes a um projeto urbano no centro do capitalismo (Ferreira, 2008; Arantes, Vainer e Maricato, 2000) tende a acirrar as assimetrias sociais e reduzir as possibilidades de reestruturação funcional e espacial, restando a aplicação de formas extemporâneas de regulação do espaço.

Diante dos casos de *King's Cross* e da Água Branca, ressalvadas as imensas disparidades quanto às condições econômicas e às constituições sociais históricas entre eles, cabe a indagação sobre as inovações da política urbana e a modelagem dos sistemas de planejamento. Se, no projeto urbano, tem-se o potencial de construção coletiva e integrada do espaço – mas há incerteza do que será pactuado –, no sistema regulatório, sabe-se o que pode ser feito, mas há imprecisões conjunturais sobre quando (e se) ocorrerá. Seja por um ou por outro, os principais beneficiados, na maior parte das vezes, não são aqueles que mais precisam, mas os que historicamente concentram os ganhos da (re)urbanização.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-2906-8271>

Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, SP/Brasil.
nadiasom@terra.com.br

[II] <https://orcid.org/0000-0002-8808-0329>

Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, SP/Brasil.
guilherme.arq@gmail.com

Notas

- (1) Entre o final da década de 1980 e meados da década de 1990, o governo britânico se compromete com o financiamento bilionário para construção do túnel (*Channel Tunnel Rail Link* – CTRL Act, 1996), por abrigar o trem internacional de alta velocidade (Eurostar), cujo terminal ficaria localizado na estação de *Saint Pancras*.
- (2) Em uma das primeiras ações de reconhecimento dos valores arquitetônicos e paisagísticos da região, a comunidade local, representada pelos conselhos de Camdem e Islington, buscou a preservação, em 1977, de um conjunto arquitetônico deteriorado como tentativa de evitar um projeto de reconversão induzido pela não manutenção dos edifícios pelos proprietários (Bishop e Williams, 2016, p. 25).
- (3) Como o *King's Cross Railway Lands Group* (KXRLG) e os conselhos Locais de Camdem e Islington.
- (4) Mais adiante, com a saída da empresa *Saint George*, passaria a se intitular *King's Cross Central Partnership* (KXCP).
- (5) Tallon (2010) destaca as tentativas de reorientação da política urbana, baseado na redução das disparidades sociais após o ingresso do partido trabalhista no governo (*New Labour Government*), entre o final da década de 1990 e a década de 2000, mas traz uma visão crítica de que, apesar do aparato procedimental e normativo do planejamento para regeneração de territórios, os resultados ainda originam debates sobre o que promovem em termos de processos de gentrificação, governança, financiamento, entre outros.
- (6) “Ao estabelecer a política de planejamento local, o conselho deve cumprir os marcos normativos nacionais e regionais. A orientação nacional já havia identificado King's Cross como um local onde o desenvolvimento deveria apoiar a posição de Londres como um centro global de negócios e comércio” (ibid., p. 63; tradução dos autores).
- (7) A empresa imobiliária, especializada em projetos e planejamento regional, foi comprada, em 1997, pela Hermes, gerenciadora do fundo de pensões da *British Telecom*, o que permitiu expressivo aporte financeiro inicial para elaboração do projeto urbanístico de *King's Cross* (Bishop e Williams, 2016, pp. 39-40).
- (8) Com base na literatura aplicada (Bishop e Williams, 2016) e nos documentos oficiais disponíveis no site da autoridade local de Camdem (*King's Cross Opportunity Area Planning & Development Brief*, 2004a), os 10 princípios seriam: 1) Estrutura urbana robusta; 2) Local duradouro; 3) Acessibilidade e integração local/regional; 4) Mistura vibrante de usos; 5) Aproveitamento do patrimônio arquitetônico; 6) Provisão de empregos; 7) Comprometimento com o sucesso a longo prazo; 8) Envolvimento e inspiração; 9) Entrega segura; 10) Comunicação clara e aberta.
- (9) Com base na literatura aplicada (Bishop e Williams, 2016) e nos documentos oficiais disponíveis no site da autoridade local de Camdem (*King's Cross Opportunity Area Planning & Development Brief*, 2004) o documento apontaria: 1) Londres como cidade global; uso misto, compreendendo comércio, lazer e cultura com fortes conexões entre os usos residenciais e terciários; composição de diferentes estilos arquitetônicos e respeito ao patrimônio; desenho de qualidade; valorização ambiental (Canal de *Regent*); princípios de sustentabilidade; segurança pública.
- (10) Com destaque para os edifícios: *The Granary; Eastern Coal Drops at King's Cross Goods Yard; Gasholder* n. 8 (Reino Unido, 2024).
- (11) O consórcio *King's Cross Central Partnership* (KXCP) é formado pelos proprietários: *Argent* (50%), *London & Continental Railways Limited* – LCRL (36,5%) e a *DHL Exel* (13,5%).
- (12) Lei n. 1.571/1975 (Somekh, 2014).

- (13) Para o uso residencial, 300.000m², e 900.000m² para o uso não residencial.
- (14) O projeto aprovado, conhecido como Jardins das Perdizes, previu a destinação de parte da gleba para áreas verdes e institucionais, e o restante sendo destinado a uso misto, majoritariamente residencial. Houve grande debate sobre a solução projetual apresentada, por trazer riscos à viabilização do plano urbanístico da Ouab, mas, diante da perspectiva de fracos investimentos privados na Ouab, ao poder público restou ceder a alternativa trazida pelo proprietário da área que cumpria as disposições legais (Alvim, Abascal e Moraes, 2011; Barbosa, 2016).
- (15) O autor (Nobre, 2019, p. 234) aplicou os dados do resumo financeiro de 2018 da Ouab disponíveis no sítio eletrônico da SP-Urbanismo.
- (16) Na realidade, argumenta-se haver expressiva assimetria entre tais indicadores (Minton, 2016; Moore, 2016).

Referências

- ALLIES AND MORRISON (2024). *King's Cross: A work of urban repair*. Disponível em: <https://www.alliesandmorrison.com/projects/kings-cross>. Acesso em: 29 mar 2024.
- ALVIM, A. T. B.; ABASCAL, E. H. S.; MORAES, L. G. S. (2011). Projeto urbano e operação urbana consorciada em São Paulo: limites, desafios e perspectivas. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 13, n. 25, pp. 213-233.
- ARANTES, O. B. F.; VAINER, C.; MARICATO, E. (2000). *A cidade do pensamento único: desmanchando conceitos*. Petrópolis, Vozes.
- BARBOSA, E. R. Q. (2016). *Da norma à forma: urbanismo contemporâneo e a materialização da cidade*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- BISHOP, P.; WILLIAMS, L. (2016). *Planning, politics and city making: a case study of King's Cross*. Londres, RIBA Publishing.
- BOOTH, P. (1995). Zoning or discretionary action: certainty and responsiveness in implementing planning policy. *Journal of Planning Education and Research*, v. 14, n. 2, pp. 103-112.
- BRASIL (2001). *Lei n. 10.257*, de 10 de julho. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 29 mar 2024.
- CASTRO, L. G. R. (2006). *Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- DEL'ARCO, G. H. F. (2021). *Operação urbana centro: regulação e flexibilização*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- EMURB – Empresa Municipal de Urbanização (1991). *Documento técnico de elaboração do Projeto de Lei da Operação Urbana Água Branca*. São Paulo, Emurb.
- _____. (1995). *Documento técnico da Lei 11.774* de 18 de maio. São Paulo, Emurb.
- _____. (2000). *Caderno da assessoria de comunicação e imprensa*. São Paulo, Emurb.
- FELDMAN, S. (2005). *Planejamento e zoneamento, São Paulo 1947 a 1972*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

- FERNANDES, A. (2013). "Decifra-me ou te devoro: urbanismo corporativo, cidade-fragmento e dilemas da prática". In: GONZALES, S. F. N.; FRANCISCONI, J. G.; PAVIANI, A. (org.). *Planejamento e urbanismo na atualidade brasileira: objeto teoria prática*. Rio de Janeiro, Livre Expressão.
- FERREIRA, J. S. W. (2007). *O mito da cidade global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano*. São Paulo, Vozes.
- HARVEY, D. (2006). *Produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- _____. (2017). *Condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola.
- KXCP – King's Cross Central Partnership (2001). *Principles for a Human City*. Disponível em: https://www.kingscross.co.uk/media/Principles_for_a_Human_City.pdf. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____. (2024a). *King's Cross: Construction News (2012-2024)*. Disponível em: <https://www.kingscross.co.uk/>. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____. (2024b). *King's Cross: Coal Drops Yard*. Disponível em: <https://www.kingscross.co.uk/>. Acesso em: 29 mar 2024.
- LEFEBVRE, H. (2019). *A revolução urbana*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- LESSA, A. L. B. (2017). *Patrimônio como campo de conflitos: o processo de preservação das Indústrias Matarazzo na Água Branca*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- LOGAN, J. R.; MOLOTCH, H. L. (1987). *Urban fortunes: the political economy of place*. Berkeley, University of California Press.
- LSE – London School of Economics and Political Science (org.) (2024). *Charles Booth's London: poverty maps and policy notebooks*. Disponível em: <https://booth.lse.ac.uk/>. Acesso em: 29 mar 2024.
- MEYER, R. M. P.; GROSTEIN, D. G.; BIDERMAN, C. (2013). *São Paulo metrópole*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- MINTON, A. (2016). *Big Capital: Who is London for?* Londres, Penguin Books.
- MONTANDON, D. T. (2022). *Zoneamento e projetos urbanos: estudo das matrizes do planejamento urbano em São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- MOORE, R. (2016). *Slow burn city*. Londres, Picador.
- MORAES, L. G. S. (2010). *Operações urbanas enquanto instrumento de transformação da cidade: o caso da Operação Urbana Água Branca no município de São Paulo (1995-2009)*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- NERY JR., J. M. (2005). O zoneamento como instrumento de segregação em São Paulo. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 13, pp. 171-198.
- NOBRE, E. A. C. (2019). *Do Plano Diretor às Operações Urbanas Consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano*. São Paulo, Annablume.
- PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo (1972). *Lei n. 7.805 de 1 de novembro*. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-7805-de-01-de-novembro-de-1972>. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____. (1995). *Lei n. 11.774 de 18 de maio*. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-11774-de-18-de-maio-de-1995>. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____. (2013). *Lei n. 15.893 de 7 de novembro*. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15893-de-07-de-novembro-de-2013>. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____. (2024). *Monitoramento e avaliação da implementação do Plano Diretor Estratégico. Instrumento: Operações Urbanas Consorciadas*. Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 29 mar 2024.

- PRIOR, A. (2005). UK planning reform: a regulationist interpretation. *Planning Theory & Practice*, v. 6, n. 4, pp. 465-484. Edimburgo, Editora Taylor & Francis.
- REINO UNIDO (1990). *Town Planning Act*. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/8/contents>. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____. (2000). *Supplementary Planning Guidance*. Disponível em: <https://www.london.gov.uk/programmes-strategies/planning>. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____. (2000a). *Unitary Development Plan*. Disponível em: <https://www3.camden.gov.uk/planning/plan/udp/Text.pdf>. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____. (2000b). *Local Government Act*. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents>. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____. (2006). *King's Cross Section 106*. Disponível em: <https://kxdf.files.wordpress.com/2014/01/the-section-106-agreement-for-kings-cross-central.pdf>. Acesso em: 29 mar 2024.
- _____. (2024). *Local Planning Authority: Planning Datamap*. Mapa dinâmico da London Planning Authority (LPA). Disponível em: <https://apps.london.gov.uk/planning/>. Acesso em: 29 mar 2024.
- ROLNIK R.; LOPES, M. V. (2016). *100 anos de zoneamento: ainda faz sentido?* São Paulo, LabCidade, FAU-USP. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/100-anos-de-zoneamento-ainda-faz-sentido/>. Acesso em: 29 mar 2024.
- SINGER, P. (1973). *Economia política da urbanização*. São Paulo, Brasiliense e Cebrap.
- SOMEKH, N. (2014). *A cidade vertical e o urbanismo modernizador*. São Paulo, Editora Mackenzie.
- SOMEKH, N.; BALBIM, R. (2023). Urbanismo corporativo ou urbanismo social: qual proposta para o Brasil? *Arquitextos*. São Paulo, ano 23, n. 276.00, Vitruvius. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/23.276/8784>. Acesso em: 3 mar 2024.
- SOMEKH, N.; CAMPOS, C. M. F. (2008). *A cidade que não pode parar: planos urbanísticos de São Paulo no século XX*. São Paulo, Editora Mackenzie.
- SP-URBANISMO (2023). *Operação Urbana Consorciada Água Branca: resumo financeiro e relatório de emissão e controle de Cepac*. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_branca/ouc_agua_branca/. Acesso em: 29 mar 2024.
- TALLON, A. (2010). *Urban Regeneration in the UK*. Londres, Routledge.
- THORNLEY, A. (1991). *Urban planning under thatcherism: the challenge of the market*. Londres, Routledge.

Texto recebido em 31/mar/2024

Texto aprovado em 20/jun/2024

Narratives and public action in the ruins of the Perus Cement Factory

Narrativas e ação pública nas ruínas da Fábrica de Cimento de Perus

Pedro Vianna Godinho *Peria* [1]

Abstract

In this paper, I interpret the relationship between abandonment and remembrance based on possibilities for re-signifying the Perus Portland Cement Factory. Abandoned since the 1970s, the facilities of the bankrupt Companhia Brasileira de Cimento Portland are today the object of cultural actions organized by social movements in Perus, a district in the northwest of the city of São Paulo. The movements aim to recapture personal and collective memories of the so-called Queixadas Strike, which took over the factory for seven years and left to the territory an identity of struggle for rights and citizenship. Based on the analysis of interviews, I discuss the counter-narrative created by one of these collectives, the Comunidade Cultural Quilombaque, to oppose oblivion and announce the potential of its territory.

Keywords: industrial heritage; working-class struggle; social movement; narratives.

Resumo

Interpreto as relações entre o abandono e a rememoração a partir das possibilidades de ressignificação da Fábrica de Cimento Portland de Perus. Abandonada desde a década de 1970, as instalações da falida Companhia Brasileira de Cimento Portland são, hoje, objeto de ações culturais de movimentos sociais de Perus, distrito da zona noroeste da Cidade de São Paulo. Estes procuram retomar memórias pessoais e coletivas da chamada Greve dos Queixadas, que tomou a Fábrica durante sete anos e legou ao território uma identidade de luta por direitos e cidadania. A partir da análise de entrevistas, discuto como um desses coletivos, a Comunidade Cultural Quilombaque, elabora uma contranarrativa que se opõe ao esquecimento para anunciar as potencialidades de seu território.

Palavras-chave: patrimônio industrial; luta operária; movimento social; narrativas.



Introduction

They mobilized all existing police forces there and those from outside because they arrived with “bructos” at that time a novelty and the most advanced means to disperse the crowd. The neighborhood was awakened at 5 o'clock in the morning by a parade of vehicles of all kinds. They distributed flyers clarifying the company's side, labeling the striking workers as loafers, claiming that the Union was composed of communists and thieves who aimed to ruin everyone, including the neighborhood, and that housewives should pressure their sons, neighbors, and husbands to return to work. With this, they managed to resume factory operations. That's when the repression began, along with a hunt for anyone involved in the strike. They arrested, beat, prosecuted – essentially engaging in all forms of persecution. (Breno, 1977, p. 38)

This testimony was written by João Breno Pinto, a labor leader, about events in the 1960s that unfolded at the facilities of Companhia Brasileira de Cimento Portland. Located in the northwest of São Paulo city, the Cement Factory of Perus was the first large-scale cement production plant in Brazil. Its cement was crucial for urban expansion, river covering, major infrastructure projects, and even the construction of the federal capital. Designed by Canadians in the 1920s, the factory was purchased by the Abdalla Group, which in the 1950s faced accusations of subjecting workers to harsh conditions. Fed up, the workers maintained a non-violent strike for seven years until the company went bankrupt in the 1970s. Since then, only ruins remain of the factory.

In this article, I interpret the relationship between abandonment and remembrance through the case of the re-signification efforts at the Fábrica de Cimento Portland de Perus. As Kühl (2010) emphasizes, the challenges of preserving industrial heritage in Brazil involve complex theoretical, methodological, and technical-operational paths. Similarly, Rodrigues (2010, p. 39) warns that aspects related to labor are often undervalued: “considered less noble, workplaces are sites of professional identity development that simultaneously harbor difficult memories, such as the curtailment of freedoms.” By focusing on the preservation of industrial heritage as a reminder of workers' struggles, we fulfill Perrot's (1988) objectives in establishing this category as historical subjects. From this perspective, I discuss the possibilities of preserving industrial heritage with focus on valuing struggles for rights.

The challenge lies in how to connect the ruins of a factory – its often monumental materiality – to the memories of workers who built families there, had their rights violated and confronted their oppressors. It's not just about ensuring the physical preservation of these spaces but also safeguarding the personal and collective memories of the workers. How, then, can we use ruins to tell inspiring stories of social struggle and resistance?

With this question in mind, I analyze how the actions of a political-cultural collective counteract the erasure of the working-class memory of the Cement Factory. The Comunidade Cultural Quilombaque is a non-profit organization that emerged in 2005 from the initiative of a group of young residents of Perus, a peripheral neighborhood in the northwest zone of São Paulo (Figure 1),

characterized by the worst socio-economic and cultural indicators (Quilombaque, n.d.). According to the Map of Inequality (Rede Nossa São Paulo, 2022), Perus ranks second in maternal mortality rates among the city's districts and is among the top ten districts for violence against women and cases of femicide. During the Covid-19 pandemic, neighborhoods like Perus, lacking any hospital beds, exhibited the highest rates of infection and death (Instituto Pólis, 2020): while the average proportion of virus-related deaths to total deaths in 2021 was 24.6%, Perus reached 30.2% (Rede..., 2022). Furthermore, in terms of public amenities, Perus has only one municipal library as a cultural center directly related to its cultural activities.

These and other dimensions of vulnerability converge towards the notion of "urban spoliation" (Kowarick, 1979), and it is from these data that the focused collective acts to prevent this framework from leading to reductionist views of life in the peripheries. Through cultural initiatives, they seek to highlight the potential of the territory, valorizing its identity and roots. Without ignoring the dramatic situations that curtail citizenship, the Comunidade Cultural Quilombaque mobilizes different agents to make other aspects of Perus visible. One of these actions revisits stories like João Breno's account of the "Perus" strike to attribute new meanings to the carcass of the Factory that occupies part of the neighborhood's landscape.

Figure 1 – Highlight of the Perus District in the Metropolitan Region of São Paulo, 2024



Source: GeoSampa (2024).

Starting from an approach that combines an emphasis on public action with narrative analysis – which will be discussed in the next section – the research was based on a qualitative case study, with interview analysis as its main technique, as discussed in the third section of the text. This theoretical-methodological strategy was used to discuss broader contexts of heritage preservation (Peria, 2022; Peria & Farah, 2023), but here we focus on a more specific object. I seek to question how the narratives articulated by the Comunidade Cultural Quilombaque about the Cement Factory of Perus can re-signify an apparently abandoned heritage.

The delineation of what I will call a counter-narrative is presented in the fourth section of this text, dedicated to the presentation and interpretation of the case. In the fifth section, I link Quilombaque's recovery strategies with a broader framework of analysis on cultural actions in the peripheries, demonstrating that this is not an isolated episode but a trend and application of shared knowledge about political practice. Understanding these points, I propose that the actions of this collective in the realm of memory and concerning a "forgotten" industrial heritage can serve as a model for understanding ways in which the meanings of these ruins can be reconstructed.

Actions and narratives beyond public policies

In the case studied here, as we will see, official policies regarding the cultural heritage of São Paulo city are characterized by abandonment,

disrespect, erasure, and the primacy of private interests over public ones. However, rather than solely exposing these issues, the research leading to this article was focused on seeking spaces of resistance where areas neglected by public policy become sources of meaning.

For this purpose, the approach to public action in the field of Public Policy proves to be a fruitful path. This perspective starts from the understanding that "governments do not have a monopoly on the public, and the public has never relinquished its willingness to act publicly" (Spink, 2015, p. 13). In other words, what we consider public is constructed daily not only by the State but also – perhaps primarily – by Civil Society. Studies employing this definition have begun to use the term "public action" to designate interventions in public life more broadly than "public policies." According to Spink and Burgos (2019), the centrality of the notion of "public policy" can create a false impression that everything begins and ends with the State when in reality there exists a variety of "action languages." As noted by Abreu (2019), within this diversity lies the interconnection of state action, public pressure on the State, and public action itself.

Acknowledging a "performative cacophony" (Spink, 2013), this approach allows us to study the interplay between different forms of public action; in our case, different ways of performing heritage actions. The notion of public action thus serves the analytical purpose of accounting for the multiplicity of forms of public engagement (Spink and Silva, 2014), and the underlying question becomes how to "describe the mutation of collective experiences" (Cefaï, 2009, p. 16), rather than just identifying successes and failures in

specific state actions. Indeed, this conception complicates analysis, as public action by and for the public can emerge from anywhere and take various forms – it happens everywhere and in all formats. Therefore, we assert that the approach to public action calls for and invites academic awareness of how non-state actors organize themselves around issues that become "public problems" worthy of attention. Regarding this process, Cefaï (2017a) asserts that we should focus our analyses on the creation of common environments and concerns:

People come together, associate, discuss, become uneasy, become indignant, and begin to question and discuss again. They find allies to lean on, politicians or experts who relay their voices, or other organizations with which to associate. [...] In doing so, they constitute themselves as a 'public' – the collective part of self-work, subject to the test of transformation concerning problems, others, situations, and institutions [...]. (Ibid., pp. 196-197)

Here, studies on social movements are a necessary catalyst for deepening analyses linked to the public action approach. We must acknowledge that "the relationship between social movements and political institutions is contingent and mutually constitutive, with implications or effects produced on both societal and institutional actors" (Carlos, 2015, p. 86). Thus, the multiple performances of the public, by both the State and civil society actors, are closely intertwined, not in a homogenizing manner, but through various "interaction repertoires" (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014). It is important to understand, therefore, that

public action by the State and civil society occurs across more ambiguous and fluid boundaries than commonly imagined. Public action is not a singular, harmonious, unison, extraordinary, or well-defined event but rather a diffuse, everyday, shared, and contentious phenomenon. If public policy is one of many forms in which public action is performed, analyses must focus on understanding how other performances occur and what relationships are constructed within this "cacophony."

In this seemingly unstable framework, we can perceive great creativity, and thus, this mobilization is also a "laboratory of experimentation" (Cefaï, 2017b, p. 129). This creativity, it is important to remember, arises from the urgent need to build solutions in scenarios of symbolic, material, or institutional violence, and in situations of neglect and disregard, such as those we will analyze in discussing the case of the Perus Cement Factory. Viewing these "laboratories," therefore, should not result in tranquil and recreational defenses of social action but rather a reminder that resistance persists against oppression.

At the cost of some repetition, the aim here is to sensitize our perspective because the notion of public policy does not encompass all that we want and need to study, and in this lack, it invisibilizes processes and people who are acting (have always acted and will continue to act) for the public good. It is in this sense, too, that the approach to public action is often presented in conjunction with a normative view on the intensification of the democratic process. Regarding the recent political context, research has shown that in contrast to the

actions and inactions of the federal government – such as institutional disarray (Abrucio et al., 2020), the deconstruction of established public policies (Gomide; Sá e Silva; Leopoldi, 2023), and institutional harassment of public servants (Lotta et al., 2023) – and amidst the emergency scenario of the covid-19 pandemic, new spaces for collaboration and network building in civil society have emerged (Alves and Costa, 2020; Andion, 2020). As argued by Borges (2020):

In a period of democratic rollback by the State, collective action emerging from society gains centrality and needs to be understood in its potential to generate opportunities for resistance and democratic reinvention. Analyzing how this collective action has been constructed can shed light on understanding possible spaces or interstices for resuming public action despite contrary state actions. (Ibid., p. 178)

Observing this tension in the field of cultural heritage, we therefore admit that there is not just one form of heritage action; it is a plural, polysemic phenomenon constructed by many actors beyond and within the State. We start from a strategy favoring the search for places of conflict, where the diversity of narratives – cacophonic performances – can emerge, disrupting even if momentarily, the coherence of the official narrative. It is within this disharmony that other identities can be heard; we refer to this apparent noise as counter-narratives – similar to the "counter-uses" described by Leite (2007) in his study on the popular appropriation of the historic center of Recife. These are "counter" narratives because they oppose not only a notion of

heritage but also a heritage practice oriented towards the erasure of anything that threatens a pacified narrative.

The idea of a counter-narrative, according to Czarniawska (2017), suggests that certain narratives have been elevated to official status while others fulfill the role of questioning such selection. For Gabriel (2017), counter-narratives act to refute and challenge an identified dominant narrative. While master narratives work based on naturalization, counter-narratives emerge by producing imbalance (Hyvärinen, 2021). Andrews (2002, p. 2) uses the image of "stories that act 'under the rug' of dominant narratives" to characterize counter-narratives. Lueg, Bager, and Lundholt (2021) draw attention to the creative aspect of counter-narratives, which can be a vector for social change. In the context of peripheral mobilizations in defense of rights, Comelli (2021) attributes a central place to the struggle for narratives as a form of "urban cultural activism." In the field of tourism, Noy (2012) emphasizes the need to:

Emphasize how stories, beyond their functions of describing and organizing the world, are also structures of power; vehicles for the performance of social hierarchies, exclusions, and Otherness. A critical perspective brings to light the immense performative power of narratives in the tourism industry and raises a set of questions about the constitution of social agency. The shift from structural and functional approaches to more critical approaches involves not only a change in the interpretation and analysis of narrative contents and themes but also a shift in focus to questions of who has the

rights and resources to retell narratives publicly, and who or what is implicated in them; who has a well-ordered narrative and who has a (non-)traumatic narrative punctuated by silences and stammers. (Ibid., pp. 135-136)

We must emphasize two central characteristics in the relationship between counter-narratives and dominant narratives, a fundamental issue for our reflection. Firstly, the counter-narrative is defined by opposition; its emergence is closely linked to the denial of what is understood as the dominant narrative. Secondly, the counter-narrative is consummated only by proposition; its urgency is interested in the imperative need for the substitution of a socially established plot. In these terms, the counter-narrative is a strategy of creative rejection (Peria, 2022). Referring to Freire's idea of cultural action for freedom (Freire, 1976), it involves being open to both denunciations and announcements. Our reading of counter-narratives proceeds from the broad spectrum of opposition-proposition. It is not static but in constant motion to produce new imbalances and foster new dispositions.

The narratives heard for this research and woven into this article, articulated by agents of a political-cultural movement in Perus, denounce the abandonment of cultural heritage while also proclaiming stories of resistance and struggle. By creating a community tourism trail among the remnants of the Perus Portland Cement Factory, they recount the stories of strikers and point to signs of decades of neglect. While proposing a different narrative for the ruins of a factory from the first half of the last century, they oppose deliberate forgetting in favor of real estate speculation. They commemorate the

labor disputes of the 1960s that had the Factory as a stage and question the reasons for erasing the history of social movements in the city's peripheries. It is on this pendulum between denunciation and announcement that the next sections delve into discussing ways in which ruins of industrial heritage are re-signified.

Methodological note

The results obtained during the research stem from a qualitative and intrinsic case study (Stake, 2005). Without seeking generalizations and comparisons, we acknowledge that delving into the idiosyncrasies and ordinariness of a single case can offer original reflections and generate theoretical-empirical resonances. It is important to emphasize that we frame the case study as the narratives constructed by a social movement, the Comunidade Cultural Quilombaque, about an industrial cultural heritage, the Perus Portland Cement Factory. Therefore, we do not focus on the various other narratives articulated by the collective or on productions by other agents about the same historical object. Thus, the choice to discuss the narrative of the Comunidade Cultural Quilombaque about the Perus Portland Cement Factory is purposeful due to its potential to teach us ways in which an apparently abandoned and ruined heritage can be re-signified and valued for and by the community.

To grasp the complexities of a counter-narrative, the primary data collection technique was testimonial gathering, both primary and secondary. By seeking videos produced by the movement itself and other available materials,

it was possible to enrich the range of voices capable of telling us stories about the Factory. In this direction, a series of interviews produced and made available by the Museu da Pessoa provide rich descriptions of the lives of central figures in the early years of the collective. The lengthy interview with José Soró is of particular interest, as "Mestre Soró" is recognized as a prominent community leader in the Perus neighborhood (Moreira and Veloso, 2019), and having passed away in 2019, over fifty pages of his words constitute unique material. Additionally, two semi-structured interviews were conducted with individuals crucial to the cultural and heritage actions practiced by the Comunidade Cultural Quilombaque.

We understand the notion of narrative not only as empirical material but as a strategy for producing this research (Langley, 1999). Therefore, the narrative analysis presented in the following pages seeks, in addition to cohesion, to provide an interpretation of Quilombaque's counter-narrative that stimulates productive reflections on the limitations of current public policy on cultural heritage and the possibilities for its reinvention.

The cement of memory

Cleiton "Fofão" Ferreira de Souza (2020, p. 9), one of the founders of Quilombaque, has previously written that "to speak of capacity and potentiality in the periphery, one must return to the past and understand the processes of transformations and developments that occurred in these places." In the case of Perus, it is impossible to separate the history of urban growth in the neighborhood and its social

mobilizations without remembering the Cement Factory. This factory was established in the first half of the 20th century (Moreira and Gold, 2017; Bortoto and Bezerra, 2019) with foreign capital aiming to become the country's first large-scale cement production plant to meet the demand brought by urbanization. According to Soró, the entire neighborhood revolved around events centered on the factory: "The factory had around eleven hundred workers at one point. And the Perus neighborhood was always small, so basically everyone lived around the factory or the factory revolved around the neighborhood; everyone had a relative working in the factory" (Museum..., 2017). According to Cleiton Ferreira de Souza, "Everything revolved around this cement factory; in 1926, there was electricity here, but the neighborhood only got electricity in the 1950s, almost the 1960s. So everything revolved around this factory; those who worked in the factory had credibility" (Cleiton Fofão, interview, 2021). For Mestre Soró, this "is quite a long story," but even so, we must pay attention to his words:

In the 1950s, with the arrival of Abdalla, the confrontations intensified, and it was the rest of their lives that the workers faced the woes of the 'bad boss'. By the late 1950s, the confrontations were already fierce because the guy was like a dog chewing on a mango. So the people who worked at the factory used to frequent, for example, a bar near the corner, they gathered a lot there, or in the square, the assemblies were in the square, and somehow, they decided to start a riot, things escalated, it caught on, and they started making some noise. And they began to face fights and win them because they had a tenacity, a willingness to fight that was impressive. One of them said, 'Ah, you guys look like 'Queixadas' (peccaries).' Which is a

wild boar, which I know very well from my childhood. In Mato Grosso, in the woods, you grow up, there are various fears that are placed, and there are very concrete fears; one of them is called a peccary. The scariest animal is the peccary. And they attack in packs. So how did they become peccaries? It was because of this story, this association with pigs that gather in packs, they attack and don't stop until... There is this resistance, this firmness. They came to be called the Peccaries (*os Queixadas*). Then came Mário Carvalho de Jesus, who became a lawyer for the union, and Mário came from pastoral and humanist movements, he went to France, spent a year in occupied factories, which was a movement of people linked to Gandhi, non-violence, Martin Luther King, that period at the end of the 1950s. And Mário brought here a proposal for a strategy of resistance, which was the so-called non-violence or permanent firmness. They thought 'non-violence' was too soft... for those who carried cement and ate cement dust and carried stones, so they decided to call it permanent firmness. That's what wins any contest, being firm all the time and not giving up, that's what makes the other... So they started the strike in '62, which lasted three or four months. Then they were all fired, then they went to court, and while the case lasted until '69, they remained on strike. And they remained in movement, they went on hunger strikes, they spent all these years fighting until '69, when they won the right to reinstatement in court. Seven years of days on strike, that's why we consider it a seven-year strike. These are the *Queixadas*. (Museum..., 2017)

Let's break down the stages of this narrative. It all begins with the so-called "bad boss", abuses, violence, and lack of rights for the

factory workers. According to Breno (1977, p. 37), one of the strike leaders, workers at Grupo Abdalla suffered from "payment delays and inhumane working conditions". According to the main lawyer of the Union, "the workers lived in fear" (Jesus, 1977, p. 41). The organization of the workers happens organically, in the square and at the bar. They mutiny and are nicknamed. The peccary, both the animal and the worker, attacks in packs and does not give up. The struggle gained strength and new names with the arrival of a lawyer trained in the trenches of the French labor and Christian organization. Permanent firmness reverses the game of violence from the boss and the repressive state apparatus, and thus, the Peccaries remained on strike for seven years (1962-1969) during the military dictatorship (Figure 2).

A verse from one of the *jongos*' chants, a rhythm of Afro-Brazilian music prevalent in the Southeast region and at Quilombaque festivals, states: "The chorus starts, in the dense forest / but *queixada* taught me to fight without the sword" (IMS, 2020). The strike ended in 1969, and in the 1970s, the factory went bankrupt. However, the *queixada* memory, primarily passed down orally due to the scant documentation of the period, is seen as the seed that sprouted into subsequent social mobilizations, characterizing Perus as "a neighborhood of struggles." Cleiton Fofão asserted at a gathering organized by the Historical Heritage Department of the Municipal Secretary of Culture that "the *Queixadas*' struggle never ceased, their organizational form and various fronts branched out. When there's a social struggle of importance to the neighborhood, the community organizes itself under the legacy left by the *Queixadas*" (DPH, 2020). Even without participating in the strike, the experience of the Cement Factory workers served as inspiration for

Figure 2 - Assembly at the Union Headquarters (1962)



Source: Fragoso et al. (1977).

the generation that founded Quilombaque; after all, those workers "understood their potential at the time: if Brazil was developing and needed cement, they realized that if they stopped everything, they could hold the upper hand" (Cleiton Fofão, interview, 2021).

Establishing this memory as a shaper of the neighborhood's identity was not an easy task. Continuing this struggle is not merely about establishing connections with the ethical and political inspirations of the *queixada* organization, but above all, it is about ensuring that the phenomenon of the *Queixadas* is not forgotten. The loss of physical and symbolic remnants of the "Perus strike" demonstrates the imminent threat of forgetting, thus the work with the personal memory of strike participants was crucial, capable of passing on their inspiration to younger generations. Reflecting on this process, Master Soró recalled:

João Breno had already passed away but encountered Tião, Mr. Oliveira, and all the elders, Dona Maria Velci. All these great leaders who had been fighting here for 50 years and from whom I learned a lot, finding many of them suffering from depression... It had to do with depression and with this overall disillusionment. We fought to build a country, a world. Imagine now how they are... I said: 'Rescuing this memory, valuing these people, is also a way to lift them out of depression.' So this commitment, this relationship with these old masters that I know will last until the end. And harnessing their fire and let's set it ablaze, incinerate and such. This is one of the greatest victories that I am deeply honored to have achieved. (Museum..., 2017)

In the struggle for the *queixada* movement's memory, immediately after the factory's deactivation, the community mobilized

for the entire space to be transformed into a cultural center incorporating a workers' memorial, thereby turning the Factory into a space for public use focused on valorizing the intangible heritage of struggles. The initial glimpse of realizing this project occurred during Luiza Erundina's term as Mayor and Marilena Chauí's term as Secretary of Culture from 1989 to 1992, as recalled by Master Soró:

Very important things emerged. One of them, which Marilena brought, was the idea of rescuing the memory of social struggles. [...] Right from the start, Marilena was already talking about the Queixadas, she knew the people, Mário Carvalho, and then they got into this thing of rescuing the memory of the factory, of the Queixadas workers. So every Tuesday, people would sit down there and it was all about conversations, people recorded, and wrote books. [...] The process for heritage listing began, and it was good because I think it was one of the first listings that encompassed both material and intangible aspects. So the heritage in Perus was listed, but so was the struggle, and all the significant things: the union... Anyway, it was born within this process. In a year, when the memory registration ended, the listing was already underway, so much so that at the end of the government, she came to celebrate the listing. (Museum..., 2017)

Embedded in the very methodology of working with preservation, the political commitment of the Mayor and the Secretary allowed the concept of permanent firmness, present in Perus since the 1950s, to influence cultural policy decisions. The realization of this project is evident in the listing of the Factory,

which took into account the work with the oral history of former queixada strikers (Retroz and Borges, 2021). The then Director of DPH, Déa Fenelon, stated that among the goals of her administration were:

The implementation of oral history projects, through the collection of testimonies related to the city's daily life, the memory of factory labor, and social movements, aims to expand the universe of records related to the city's memory and history. Technically supporting popular movements in the city, towards organizing the records of their memory and preserving their traditions and cultural references, under conditions of autonomy. (Fenelon, 1992, p. 32)

Consistently, Raquel Schenkman, a DPH employee and Director of the organization from March 2019 to mid-2020, affirmed that "the listing of the Perus factory is one of the initial listings by DPH and emerged from the community's engagement, which has always been involved in this heritage discussion." (DPH, 2020) Resolution No. 27 of 1992 from the Municipal Council for the Preservation of Historic, Cultural, and Environmental Heritage of the City of São Paulo (CONPRESP) defined the listing not only of remnants of the Factory but also of the headquarters of the Cement and Plaster Industry Workers Union of São Paulo and a set of workers' residences. The text unequivocally justifies the listing: "Considering the importance of memory as a foundation in building history and the relevance of the memory of the workers of the Brazilian Portland Cement Company Perus as a symbol of a certain form of organization, struggle, and resistance of workers." (Conpresp, 1992)

Therefore, it is undeniable that the *Queixadas'* and their successors' struggles were able to yield practical results in terms of public memory policies. From mobilization into public action, the organized community managed to influence official bodies to prioritize the preservation not only of the factory's material remains but also of the immaterial memory of worker resistance. However, if the listing represents legal-institutional security against the complete loss of the narratives that had the Factory as their setting, public policy has not proven capable of fulfilling its tasks of valorization. Regarding current interactions with preservation agencies, Camila Cardoso, coordinator of Agência Queixadas, a branch of Quilombaque dedicated to cultural tourism activities, admitted that "the relationship isn't close, and funding even less so, there are discussions, but partnerships don't always materialize." (Camila Cardoso, interview, 2021) In an interview with Cleiton "Fofão", the same sentiment was expressed: "We engage in dialogue, but there are no results, no resources either." (Cleiton Fofão, interview, 2021) The preservation agency is the area with the least resources in the department with the smallest budget in the municipality, exacerbated by the advancing precariousness of public service: "The Secretariat's structure is dilapidated, people can't keep up with projects, calls, there aren't enough staff. One technician handles a hundred, two hundred projects." (Cleiton Fofão, interview, 2021) The situation is dire for the preservation and respect for *Queixadas'* heritage, as can be inferred from Cleiton "Fofão's" account of an incident:

We went to the Cement Factory once, and the owner rented it out for police to train with paintball... It has both material and intangible protection from *Queixadas'* efforts, and they're training with paintball. We reported it, and it stalled. But it's the least we can do... They painted the entire factory using our memory space, a place of non-violence, for shooting practice... to target our community later. We have to stop it. If we don't go there and straighten things out with these guys [heritage agencies], nothing will happen. [...] Every day a piece of the factory falls, and that's it. If we don't preserve it, no one will. (Cleiton Fofão, interview, 2021)

The property still belongs to the "bad boss." Heritage and legacy: the third generation of the family holds onto the place for dubious reasons. There are two gates to access the space: the first, where the *Queixadas* picketed, is always open and occupied by a motorcycle school; the second is always locked and protected to prevent the ruins from becoming homes. It was a long journey of strategically friendly conversations between the Community and the gatekeeper for a degree of trust to be established, allowing Quilombaque some access to the memory site. Within the ruins, nothing is done or undone because the action of time is cheaper; the management motto of that space seems to be "Let it fall." The dispute over the meanings of the Factory is constant; in Fofão's account, it is again about the struggle between the police force and the memory of *Queixadas'* workers. The final statement in his testimony is significant, showing the characteristic non-conformism of the counter-narrative. If

preservation does not occur through public policy instruments, the public action of social movements in Perus fills this void.

In this context, agents of the Quilombaque Cultural Community have been working to articulate, since 2014, within the framework of the Strategic Master Plan review (Sandeville; Fernandes and Bortoto, 2016), the establishment of a museum with unique characteristics. Without a defined physical space, the concept of the Tekoa Jopo'i Territorial Museum is that "our territory is an entire cultural heritage" (Camila Cardoso, interview, 2021). It was through intensive engagement with resident groups that these spaces were

identified: "We didn't think alone or merely academically about this territory, which is why we call them places of memory and affection because they were conceived with the people from this territory" (Camila Cardoso, interview, 2021). Divided into several trails, the Queixadas Agency organizes visitor groups seeking to explore the stories of that territory through the voices and narratives of its residents, hence Cleiton Fofão asserts that "this museum is a classroom where history is told where it happened" (DPH, 2020).

One of the trails within the Tekoa Jopo'i Museum is called "Queixadas Memory" (Figure 3). Along the route, visitors can immerse

Figure 3 – "Queixadas Memory" Trail and explanations in the old Factory laboratories



Source: photo by the author (2022).

themselves in the monumental ruins of the Factory. Approaching the old furnaces and chimneys, one sees vegetation invading the concrete; factory and forest blend together. The structure that ravaged landscapes a hundred years ago is now slowly engulfed by roots and leaves; the cement that was once bagged to cover the city's rivers now forms the ground where rainwater flows and new trees grow. It's a labyrinth: the sense of scale is lost, everything is grandiose, from the screws scattered on the ground to the storage silos, and especially the rotary kiln where raw materials were crushed alongside lead spheres and the chimney that emitted toxic smoke.

During the tour, the guide narrates the strike's history, making a very transparent choice about which narratives should be valued and whose voices should be amplified along the Museum's path: "I could go through the Cement Factory and tell the story of the strikebreakers, which is also part of the history, but our focus is on the *Queixadas'* perspective, which is another side" (Camila Cardoso, interview, 2021). Covering all phases of the Factory and its subsequent urban and population impacts in the neighborhood, the journey's focus is on the "legacy of the *Queixadas'*":

So it is very important for Brazil's history, this factory, and this process of workers' struggle because there's a development: when they organized themselves, they built the National Labor Front, another powerful organization born here in Perus, and after that, they went to provide training there in the ABC, which resulted in the arrival of a worker as president. These are contexts of struggle development that we also need

to understand. Hence the importance of this workers' organization process here in the territory. (Cleiton Fofão, interview, 2021)

With this narrative, the ruins of a factory abandoned by the government and market are populated with stories of struggle and resistance. Contrary to neglect, the "Queixada Memory" trail exposes the dark and violent sides of industrial progress while proposing possibilities for reinventing these heritages by the community itself. Opposing a narrative of oblivion that justifies the material decline of the Factory, they present to the public sphere a narrative valuing the territory and its identity. Against its use for shooting practice, they transform the Factory into a cultural and educational space. During the walk, we see ruins but hear ways to celebrate events and characters often buried.

In the wake of this valuation and rescue action, another more recent initiative is relevant. The establishment of the Queixadas Memory Center – Sebastião Silva de Souza marks another phase of appropriation of the history of workers' resistance by Perus' cultural movements (CMQ, 2018). Aimed at collecting, restoring, and preserving textual, photographic, filmic, and oral documents, the Center constitutes an intense effort to build an archive of Queixadas' resistance. With broad access provided by the Tainacan system, it is possible to research personal stories of workers. Its organizers, one of them the granddaughter of a Queixada worker, admit that the ideal place for the Center would be inside the Factory, so those stories would return to their origin. However, while the use of its facilities is restricted, the

Sebastião Silva de Souza Center operates in space provided at the Padre Anchieta Library, the only one in Perus.

The Factory populated by visitors and guides from the Territorial Museum and Queixadas Agency, and the archive of the Memory Center are effects of long public action processes – we must consider that they began with the strikers themselves. From the 1960s to today, political contexts of action have been radically altered, but our narrators from Perus insist on uniting their struggles under the sign of the "Queixada heritage." Whether under dictatorship, a Workers' Party or Malufist government, neoliberalism, or real estate market pressures, the example of "Perus" workers taught through oral tradition serves as a guide for the political actions of young movements in the territory. Observing daily neglect, falling walls, and intentional deterioration of material heritage, these mobilizations are rooted in the immaterial, in memories, to tell another side of history. In the same space, they can tell stories of police paintball training, but also of workers' struggles that led to the election of a worker as president. By providing oral accounts, personal documents like work permits, and photos of picket lines and assemblies, they counter erasure with co-memoration. In the same ruins, they denounce the abuse of the "bad boss" while announcing workers' strength.

The counter-narrative mobilized by Quilombaque alters, in the discursive field, how the territory and its memory spaces are represented. The ambiguous relations between the Cultural Community and the State in the field of public preservation policies, which designate as heritage but allow for paintball training, remind us that the public is constructed upon various and

multiple grammars. Moving between different "interaction repertoires" (Abers; Serafim and Tatagiba, 2014), participating in a "performative cacophony" (Spink, 2013), and acting as a "laboratory of experimentation" (Cefaï, 2017b), the patrimonialization actions discussed constitute strategies of social movements that use memory as cement. In the next section, we will briefly relate these actions to broader perspectives of re-signifying public spaces to reflect how an apparently empty and silent heritage is transformed into a source of valorizing memories of people and movements from the periphery.

The cemented memory

Public actions concerning the industrial heritage analyzed in the case of the counter-narrative by the Quilombaque Cultural Community about the Portland Cement Factory of Perus closely resemble movements of resemantization of the term "periphery" described in other studies. In recent proposals, movements from peripheral areas of Brazilian major cities are interpreted as part of a process criticizing reductionist and derogatory views of these territories. As proposed by Comelli (2021), the categories "peripheral/slum-dweller" are mobilized for various purposes:

One notices the difficulty in addressing the supposed identity of the favela, suburb, or periphery dweller for the construction of insurgent urban struggles. In some cases, such a category may function as a mere reinforcement of stereotypes generated from hegemonic worldviews about the city. In others,

this identity can translate and connect the pluralities of bodies and urban demands; it can serve as a guiding thread for counter-hegemonic citizen narratives. In a way, the peripheral/slum-dweller identity is a kind of tension that simultaneously reduces and connects: it connects complex identities fighting for the Right to the City while compacting them and reducing them to a certain type of territory. (Comelli, 2021)

In this dispute over meanings and semantic uses, D'Andrea (2013, p. 26) focuses on cultural and artistic movements to understand how they have sought since the 1990s the "resignification of political action in the peripheries." Similarly, Raimundo (2017, p. 146) states that the choice to engage in cultural fields by these collectives is not without reason: "These new perspectives that construct the city, ways of being and experiencing daily and political experiences, find in art a privileged language to express a multitude of reflections, questions, criticisms, utopias, and projects." In a complementary manner, Oliveira (2021, p. 36) asserts that cultural action in the peripheries is "a complex of actions and symbolic practices of resistance to mechanisms of oppression, mobilizing the resignification of constitutive elements of this peripheral landscape and signaling changes in social structure." In agreement, these studies demonstrate a trend of association between cultural actions and social movements from peripheral regions to affirm that they can also construct their city as active characters, ultimately as historical subjects. Contrary to marginalization, these collectives occupy spaces as hubs radiating different manifestations such as dance, theater,

communication, literature, sports, education, tourism, visual arts, and their multiple interconnections.

Acknowledging this framework, we see that Quilombaque's practices do not unfold as an isolated phenomenon but as a node in a complex network of individuals, groups, collectives, and movements—a network that may have begun with housing cooperatives, ecclesial base communities, and party movements in the São Paulo periphery of the 1980s, as studied by Kowarick (1979), Caldeira (1984), and Sader (1988). In the constant search for inspirational references from the past, collectives like Quilombaque and the Queixadas Memory Center seek to resignify what it means to be born in Perus. We witness the emergence of the "peripheral subject" (D'Andrea, 2013), not merely a resident of a specific geographic location, but a historical subject who assumes and takes pride in their condition and, from there, acts politically.

In this sense, Quilombaque, the Museum, and the Agency are part of a broader and older movement of expanding the meanings of "periphery" and "peripheral." The material and symbolic occupation that these agents promote in the ruins of the Perus Factory should thus be viewed as an instrument within a larger cultural and political project. The use of what remains from a moment of industrial prosperity serves the function of questioning whether the sign that marks the territory and its people is that of abandonment or resistance. By bringing visitors to the Factory, managing to access it despite restrictions imposed by owners, narrating stories of strikers, highlighting their strategies, exposing the threats suffered and rights violated, collecting, preserving, and

communicating personal collections of workers – they say: "here, there was a struggle." As the vegetation slowly overtakes the Factory, walls collapse, and its corridors are used as shooting ranges, strategies to prevent the narrative of the Queixadas workers from being lost under the rubble are ways to cement a seemingly fragile memory in the community.

Returning to the theme and updating the meanings of "permanent firmness," the studied actions prove effective in constituting a counter-narrative against erasure. While the State and Market act directly or indirectly to lose the physical remnants of the industrial heritage of the Perus Factory, public action agents seek creative means for its counterpart, the intangible heritage of workers' memory, to continue inspiring political-cultural activities in the territory. In the Freirean dynamic of denunciation and announcement, this counter-narrative keeps the Factory and the Queixadas workers constantly in the memory circuit while the pressures of the dominant narrative push them towards oblivion. In the next section, concluding this text, I aim to suggest that the actions of the Quilombaque Cultural Community and the Territorial Museum can inspire other initiatives for resignifying industrial heritages.

Final words

In this article, theoretical perspectives from the public action approach and narrative focus on public policies have allowed us to move beyond an excessive focus on state action regarding heritage to observe the multiple discourses shaping the valorization of memory sites.

On one hand, the concept of "performative cacophony" helps us appreciate the richness of public space and the diverse agents who, harmoniously or conflictually, construct public issues and responses. On the other hand, the narrative perspective enables us to understand that the study of heritage is more intriguing when we question not just the thing itself, but the discourse surrounding it. In this direction, the use of the concept of counter-narratives shifts the focus to the contestation between different ways of assigning meanings to heritage by articulating the critique of a dominant narrative with the proclamation of a resistant narrative.

The practice of interviews and documentary research, seeking testimonies, has allowed various voices to be woven together to understand how the action of the Quilombaque Cultural Community regarding the Perus Cement Factory constitutes a counter-narrative against oblivion. This action involves telling the stories of striking workers while showcasing the remnants of the Factory. Camila Cardoso warns that "from the bibliographies available today, we are closer to community-based tourism, while we have not yet written a book or pursued a master's or doctoral degree on resistance tourism" (Camila Cardoso, interview, 2021). Based in the community, yes, but centered on the valorization of the resistance that made the territory a stage. With a significant impact on generating employment and income, and primarily grounded in the "places of memory and affection" of elders such as Sebastião Silva, Seu Tião Queixada, and Mestre Soró, "resistance tourism" articulates the denunciation of abandonment and neglect with the announcement of the territory's potential.

Perhaps this political-cultural action strategy can serve as an example for occupying memory sites relegated to oblivion. Further research could explore more examples of "resistance tourism" acting upon industrially degraded heritage, where labor struggles are

often the first to be forgotten. As taught by memory movements, including the Queixadas in History, there is no emptiness among the reinforced concrete ruins of the abandoned Perus Cement Factory.

[1] <https://orcid.org/0000-0003-2635-7959>

Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo. São Paulo, SP/Brasil.
p.v.g.peria@gmail.com

References

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. (2014). Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, pp. 325-357.
- ABREU, K. (2014). *A implementação do PNAE em municípios de pequeno porte: implicações práticas e teóricas*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
- ABRUCIO, F. et al. (2020) Combate à Covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, pp. 663-677.
- ALVES, M. A.; COSTA, M. da (2020). Colaboração entre governos e organizações da sociedade civil em resposta a situações de emergência. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, pp. 923-935.
- ANDION, C. (2020). Atuação da sociedade civil no enfrentamento dos efeitos da COVID-19 no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, pp. 936-951.
- ANDREWS, M. (2002). Introduction: Counter-narratives and the power to oppose. *Narrative Inquiry*, v. 12, n. 1, pp. 1-6.
- BORGES, Z. (2020). "Formas emergentes de ação coletiva: limites e oportunidades de ação pública e democracia direta". In: TORRUELLA, J.; MARTINS, S.; NEBOT, C. (org.). *Uma nova democracia para o século XXI?* Viçosa, Martins.
- BORTOTO, R.; BEZERRA, M. (2019). Fábrica de Cimento Portland Perus: articulação pedagógica entre movimentos populares e escolas no bairro de Perus. *Revista CPC*, v. 14, n. 27, pp. 185-210.

- BRENO, J. (1977). "Depoimento: a descoberta da não violência na greve da 'Perus'". In: FRAGOSO, A. et al. *A firmeza-permanente: a força da não-violência*. São Paulo, Loyola, pp. 33-39.
- CALDEIRA, T. (1984). *A política dos outros: o cotidiano dos moradores da periferia e o que pensam do poder e dos poderosos*. São Paulo, Brasiliense.
- CARLOS, E. (2015). Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 30, n. 88, pp. 83-98.
- CEFAÏ, D. (2009). Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. *Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 2, n. 4, pp. 11-48.
- _____. (2017a). Público, problemas públicos, arenas públicas...: o que nos ensina o pragmatismo (parte 1). *Novos Estudos Cebrap*, v. 36, n. 1, pp. 187-213.
- _____. (2017b). Público, problemas públicos, arenas públicas...: o que nos ensina o pragmatismo (parte 2). *Novos Estudos Cebrap*, v. 36, n. 2, pp. 129-142.
- CMQ – Centro de Memória Queixadas – Sebastião Silva de Souza (2018). O CMQ. Disponível em: <https://cmqueixadas.com.br/quem-somos/>. Acesso em: 16 jan 2024.
- COMELLI, T. (2021). Lutando por novas narrativas em favelas e periferias: cidadanias complexas em meio a ativismos materiais e culturais. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 23, n. 51, pp. 677-695.
- CONPRESP – Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da cidade de São Paulo (1992). *Resolução n. 27*. São Paulo, Departamento do Patrimônio Histórico da Secretaria Municipal de Cultura.
- CZARNIAWSKA, B. (2017). "The Fate of Counter-Narratives: in fiction and in actual organizations". In: FRANDSEN, S.; KUHN, T.; LUNDHOLT, M. (ed.). *Counter-narratives and Organization*. Nova York, Routledge.
- D'ANDREA, T. (2013). *A formação dos sujeitos periféricos: cultura e política na periferia de São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- DPH – Departamento do Patrimônio Histórico (2020). 15ª Semana de Valorização do Patrimônio - Mesa 1 Patrimônio Cultural: Representações e narrativas. São Paulo, DPH-SMC. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ugM1zD2P_aE&t=1777s. Acesso em: 24 dez 2020.
- FENELON, D. (1992). Políticas culturais e patrimônio histórico. In: DPH. *O direito à memória: patrimônio histórico e cidadania*. São Paulo, DPH.
- FRAGOSO, A. et al. (1977). *A firmeza-permanente: a força da não-violência*. São Paulo, Loyola.
- FREIRE, P. (1976). *Ação cultural para a liberdade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- GABRIEL, Y. (2017). "Narrative ecologies and the role of counter-narratives: the case of nostalgic stories and conspiracy theories". In: FRANDSEN, S.; KUHN, T.; LUNDHOLT, M. (ed.). *Counter-narratives and Organization*. Nova York, Routledge.
- GEOSAMPA (2024). Disponível em: https://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx#. Acesso em: 19 jul 2024.
- GOMIDE, A.; SÁ E SILVA, M.; LEOPOLDI, M. (ed.) (2023). *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília, Ipea.

- HYVÄRINEN, M. (2021). "Toward a theory of counter-narratives: narrative contestation, cultural canonicity and tellability". In: LUEG, K.; LUNDHOLT, M. (ed.). *Routledge Handbook of Counter-Narratives*. Nova York, Routledge, pp. 17-29.
- IMS – Instituto Moreira Salles (2020). *Comunidade Cultural Quilombaque: da sevirologia à construção de um território educador*. Disponível em: <https://ims.com.br/convida/comunidade-cultural-quilombaque/>. Acesso em: 19 fev 2021.
- INSTITUTO PÓLIS (2020). *Quem são as pessoas mais afetadas pela pandemia?* Disponível em: <https://polis.org.br/noticias/quem-sao-as-pessoas-mais-afetadas-pela-pandemia>. Acesso em: 19 fev 2021.
- JESUS, M. (1977). "Vinte e dois anos de luta sindical na Perus". In: FRAGOSO, A. et al. *A firmeza-permanente: a força da não-violência*. São Paulo, Loyola, pp. 40-90.
- KOWARICK, L. (1979). *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Paz & Terra.
- KÜHL, B. (2010). Patrimônio industrial: algumas questões em aberto. *arq.urb*, n. 3, pp. 23-30.
- LANGLEY, A. (1999). Strategies for Theorizing from process data. *The Academy of Management Review*, v. 24, n. 4, pp. 691-710.
- LEITE, R. (2007). *Contra-usos da cidade: lugares e espaço público na experiência urbana contemporânea*. Campinas, Unicamp.
- LOTTA, G. et al. (2023). The Procedural Politicking Tug of War: Law-Versus-Management Disputes in Contexts of Democratic Backsliding. *Perspectives on Public Management and Governance*, v. 7, n. 1, pp. 13-26.
- LUEG, K.; BAGER, A.; LUNDHOLT, M. (2021). "What counter-narratives are: dimensions and levels of a theory of middle range". In: LUEG, K.; LUNDHOLT, M. (ed.). *Routledge Handbook of Counter-Narratives*. Nova York, Routledge.
- MOREIRA, J.; GOULD, L. (2013). *Queixadas: por trás dos sete anos de greve*. São Paulo, Edição independente.
- MOREIRA, J.; VELOSO, L. (2019). "Um novo mundo é possível", *morre Soró, líder da Comunidade Quilombaque de Perus*. Disponível em: <https://www.agenciamural.org.br/um-novo-mundo-e-possivel-morre-soro-lider-da-comunidade-quilombaque-de-perus/>. Acesso em: 19 fev 2021.
- MUSEU DA PESSOA (2017). *História - Constante Transformação - José de Souza Queiroz (Soró)*. Disponível em: <https://acervo.museudapessoa.org/pt/conteudo/historia/pobre-e-honrado-125164>. Acesso em: 31 ago 2021.
- NOY, C. (2012). "Narratives and counter-narratives: contesting a tourist site in Jerusalem". In: TIVERS, J.; RAKIC, T. (ed.). *Narratives of travel and tourism*. Burlington, Ashgate Publishing.
- OLIVEIRA, D. (2021). "Insurgências culturais e políticas e a emergência do intelectual periférico". In: OLIVEIRA, D. (coord.). *Periferias insurgentes: ações culturais de jovens na periferia de São Paulo*. São Paulo, Instituto de Estudos Avançados.
- PERIA, P. V. G. (2022). *Museu-território, turismo-resistência: política pública, ação pública e narrativas sobre o esquecimento e a memória*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
- PERIA, P. V. G.; FARAH, M. (2023). Por arenas mais híbridas: o trânsito da Comunidade Cultural Quilombaque entre o patrimônio e a produção cultural. *Políticas Culturais em Revista*, v. 15, n. 2, pp. 15-36. DOI: <<https://doi.org/10.9771/pcr.v15i2.49364>>.

- PERROT, M. (1988). *Os excluídos da história: operários, mulheres e prisioneiros*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- QUILOMBAQUE, Comunidade Cultural (s.d.). *Perfil completo da Comunidade Cultural Quilombaque*. Disponível em: <http://comunidadequilombaque.blogspot.com/>. Acesso em: 24 dez 2020.
- RAIMUNDO, S. (2017). *Território, cultura e política: movimento cultural das periferias, resistência e cidade desejada*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- REDE NOSSA SÃO PAULO (2022). *Mapa da desigualdade 2022*. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Mapa-da-Desigualdade-2022_Tabelas.pdf. Acesso em: 17 jan 2024.
- RETROZ, S.; BORGES, L. (2021). Patrimônio e Museologia numa gestão petista da cidade de São Paulo: o tombamento do bairro de Perus e a exposição Pátria Amada Esquartejada. *Museologia & Interdisciplinaridade*, v. 10, n. 9, pp. 577-601.
- RODRIGUES, M. (2010). Patrimônio industrial, entre o fetiche e a memória. *arq.urb*, n. 3, pp. 31-40.
- SADER, E. (1988). *Quando novos personagens entram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980)*. Rio de Janeiro, Paz & Terra.
- SANDEVILLE, E.; FERNANDES, G.; BORTOTO, R. (2016). "Universidade livre e colaborativa em Perus: uma experiência didático-pedagógica de aprendizagem colaborativa". In: MULLER, L.; MARTINS, M. (org.). *Arquitectura y calidad socioambiental en ciudades del Cono Sur*. São Paulo/Buenos Aires, FAUUSP/Fadu UNL.
- SOUZA, C. (2020). *Sevirologia: a arte de sobreviver e construir um território educador*. Trabalho de Conclusão de Curso. São Paulo, Centro de Pesquisa e Formação-Sesc.
- SPINK, P. (2013). "Psicologia social e políticas públicas: linguagens de ação na era dos direitos". In: MARQUES, E.; FARIA, C. (org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo/Rio de Janeiro, Unesp/Fiocruz.
- _____. (2015). Um olhar diferente sobre a multidisciplinaridade: política pública e as múltiplas linguagens da ação pública. In: 1º ENEPCP. Brasília, pp. 1-17.
- SPINK, P.; BURGOS, F. (2019). "Os limites da abordagem de implementação: vulnerabilidade urbana a partir do outro lado da rua". In: LOTTA, G. (org.). *Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília, Enap.
- SPINK, P.; SILVA, G. (2014). Beyond Policy: Public action languages and governance from a Brazilian Perspective. In: 23RD WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE. Montreal, Canada.
- STAKE, R. (2005). "Qualitative case studies". In: DENZIN, N., LINCOLN, Y. (ed.). *Strategies of qualitative inquiry*. California, Sage, pp. 445-454.

Translation: this article was translated from Portuguese to English by the author himself.

Received: January 24, 2024

Approved: May 27, 2024

Narrativas e ação pública nas ruínas da Fábrica de Cimento de Perus

Narratives and public action in the ruins of the Perus Cement Factory

Pedro Vianna Godinho *Peria* [1]

Resumo

Interpreto as relações entre o abandono e a rememoração a partir das possibilidades de ressignificação da Fábrica de Cimento Portland de Perus. Abandonada desde a década de 1970, as instalações da falida Companhia Brasileira de Cimento Portland são, hoje, objeto de ações culturais de movimentos sociais de Perus, distrito da zona noroeste da Cidade de São Paulo. Estes procuram retomar memórias pessoais e coletivas da chamada Greve dos Queixadas, que tomou a Fábrica durante sete anos e legou ao território uma identidade de luta por direitos e cidadania. A partir da análise de entrevistas, discuto como um desses coletivos, a Comunidade Cultural Quilombaque, elabora uma contranarrativa que se opõe ao esquecimento para anunciar as potencialidades de seu território.

Palavras-chave: patrimônio industrial; luta operária; movimento social; narrativas.

Abstract

In this paper, I interpret the relationship between abandonment and remembrance based on possibilities for re-signifying the Perus Portland Cement Factory. Abandoned since the 1970s, the facilities of the bankrupt Companhia Brasileira de Cimento Portland are today the object of cultural actions organized by social movements in Perus, a district in the northwest of the city of São Paulo. The movements aim to recapture personal and collective memories of the so-called Queixadas Strike, which took over the factory for seven years and left to the territory an identity of struggle for rights and citizenship. Based on the analysis of interviews, I discuss the counter-narrative created by one of these collectives, the Comunidade Cultural Quilombaque, to oppose oblivion and announce the potential of its territory.

Keywords: industrial heritage; working-class struggle; social movement; narratives



Introdução

Mobilizaram todo o esquema policial existente lá, e também o de fora, porque chegaram com brucutus, naquela época uma novidade e o que tinha de mais moderno para dispersar a multidão. O bairro foi acordado às 5 horas da manhã com um desfile de viaturas de todas as espécies. Eles distribuía volantões esclarecendo o lado da empresa, chamando os operários grevistas de vagabundos, dizendo que o Sindicato era de comunistas e ladrões, que queriam levar todo mundo à ruína, inclusive o bairro, e que as donas de casa deveriam forçar seus filhos, vizinhos e maridos a voltarem ao trabalho. E com isso eles conseguiram botar a fábrica em funcionamento. Foi aí que começou a repressão e a caça a todo aquele que fosse grevista. Prendiam, batiam, processavam, enfim, todo tipo de perseguição. (Breno, 1977, p. 38)

Esse depoimento foi escrito por João Breno Pinto, liderança operária, sobre acontecimentos na década de 1960 que tiveram as instalações da Companhia Brasileira de Cimento Portland como cenário. Instalada no noroeste da cidade de São Paulo, a Fábrica de Cimento de Perus foi a primeira planta de grande porte no país para a produção do cimento, utilizado na expansão urbana da cidade, no encobrimento de rios e em grandes obras de infraestrutura, assim como também foi levado para a construção da capital federal. Projetada por canadenses na década de 1920, foi comprada pelo Grupo Abdalla que, na década de 1950, passou a ser acusado de expor operários a más condições de trabalho. Estes, fartos, mantiveram-se em greve não violenta por sete anos, até que, na década de 1970, a Companhia faliu. Desde então, da Fábrica só restam ruínas.

Neste artigo, interpreto as relações entre o abandono e a rememoração a partir do caso das ações de resignificação da Fábrica de Cimento Portland de Perus. Como ressalta Kühl (2010), os desafios para a preservação do patrimônio industrial no Brasil passam por veredas complexas de cunho teórico-metodológico e técnico-operacional. Na mesma direção, Rodrigues (2010, p. 39) alerta para o fato de que são desvalorizadas, principalmente, as facetas relacionadas ao trabalho: “[...] considerados menos nobres, os locais de trabalho são lugares de desenvolvimento de identidades profissionais, que, concomitantemente, guardam memórias difíceis, como as de cerceamento de vontades”. Trazendo o foco da preservação do patrimônio industrial para a sua capacidade de nos lembrar das lutas operárias, alcançamos os objetivos de Perrot (1988) ao estabelecer essa categoria como sujeitos históricos. Com esse viés, discutirei as possibilidades de preservação de um patrimônio industrial tendo como horizonte a valorização das lutas pela garantia de direitos.

O desafio reside nas formas de associar as ruínas de uma fábrica, ou seja, a sua materialidade frequentemente monumental, às lembranças de operários e operárias que, naquele espaço, construíram famílias, tiveram direitos violados e afrontaram seus alcoses. Trata-se não apenas de garantir a preservação física desses espaços, mas de salvaguardar as memórias pessoais e coletivas dos trabalhadores. Como, então, se utilizar de ruínas para contar histórias inspiradoras de luta social e resistência?

É com esse questionamento que analiso como as ações de um coletivo político-cultural se opõem ao apagamento da memória operária da Fábrica de Cimento. A Comunidade

Cultural Quilombaque é uma organização sem fins lucrativos que surgiu em 2005, a partir da iniciativa de um grupo de jovens moradores em Perus, bairro periférico situado na zona noroeste de São Paulo (Figura 1) que concentra os piores índices socioeconômicos e culturais (Quilombaque, s. d.). De acordo com o Mapa da desigualdade (Rede Nossa São Paulo, 2022), entre os distritos do município, Perus ocupa o segundo lugar no índice de mortalidade materna e está entre os dez distritos com maior violência contra a mulher e casos de feminicídio. Na pandemia de Covid-19, foram bairros como o de Perus, que não possui nenhum leito hospitalar, que apresentaram os piores indicadores de taxa de contaminação e morte (Instituto Pólis, 2020): enquanto a proporção média de óbitos causados pelos vírus em relação ao total de óbitos em 2021 foi de 24,6%, Perus chegou à marca de 30,2% (ibid.). Além disso, em termos

de equipamentos públicos, Perus possui apenas uma biblioteca municipal como centro diretamente relacionado à área cultural.

Essas e outras dimensões de vulnerabilidade convergem para a noção de “espoliação urbana” (Kowarick, 1979), e é a partir desses dados que o coletivo em foco atua para que esse quadro não leve a visões reducionistas da vida nas periferias. A partir de ações no campo cultural, procura ressaltar as potencialidades do território, valorizando sua identidade e suas raízes. Sem ignorar situações dramáticas que cerceiam o exercício da cidadania, a Comunidade Cultural Quilombaque mobiliza diferentes agentes para que outros lados de Perus também sejam visíveis. Uma dessas ações retoma histórias como as de João Breno sobre a greve “da Perus” para atribuir outros significados para a carcaça da Fábrica que ocupa parte da paisagem do bairro.

Figura 1 – Destaque do Distrito de Perus na Região Metropolitana de São Paulo, 2024



Fonte: GeoSampa (2024).

Partindo de uma abordagem que une a ênfase na ação pública com a análise de narrativas – o que será abordado na próxima seção –, a pesquisa foi baseada em um estudo de caso qualitativo, e a análise de entrevistas foi sua principal técnica – discutida na terceira seção do texto. A estratégia teórico-metodológica foi usada para discussão de contextos mais amplos de patrimonialização (Peria, 2022; Peria e Farah, 2023), mas aqui nos debruçamos sobre um objeto mais restrito. Procuro questionar como as narrativas enunciadas pela Comunidade Cultural Quilombaue sobre a Fábrica de Cimento Portland de Perus conseguem ressignificar um patrimônio aparentemente abandonado.

O delineamento disso que chamarei de contranarrativa é feito na quarta seção deste texto, dedicada à apresentação e interpretação do caso. Na quinta seção, associo as estratégias de retomada da Quilombaue com moldura mais ampla de análise sobre ações culturais nas periferias, mostrando que não se trata de um episódio isolado, mas de uma tendência e de aplicações de um conhecimento compartilhado sobre a prática política. Entendidos esses pontos, proponho que as ações desse coletivo, no campo da memória e sobre um patrimônio industrial “esquecido”, podem servir de modelo para compreendermos formas pelas quais os significados dessas ruínas podem ser reconstruídos.

Ações e narrativas para além das políticas públicas

No caso aqui estudado, como veremos, as políticas oficiais sobre o patrimônio cultural da cidade de São Paulo figuram sob o signo do

abandono, do desrespeito, do apagamento e da primazia do privado sobre o público. Sem cair apenas na denúncia, a escolha operada na pesquisa, que levou a este artigo, foi direcionada à procura de espaços de resistência nos quais espaços esquecidos pela política pública tornam-se mananciais de sentidos.

Para tanto, a abordagem da ação pública no campo da política pública mostra-se um caminho frutífero. Esta perspectiva parte do entendimento de que “governos não têm o monopólio sobre o público e que o público nunca abriu mão da sua disposição de agir publicamente” (Spink, 2015, p. 13), ou seja, o que consideramos como público é construído cotidianamente não apenas pelo Estado, mas também – talvez, principalmente – pela sociedade civil. Os estudos que se utilizam dessa definição passaram a usar o termo “ação pública” para designar as intervenções sobre o público de forma mais abrangente do que as “políticas públicas”. Spink e Burgos (2019) compreendem que a centralidade da noção de “política pública” pode criar uma falsa ideia de que tudo começa e termina com o Estado, quando, na verdade, há uma variedade de “linguagens de ação”. Como observa Abreu (2019), podemos dizer que, no âmbito dessa diversidade, há a interconexão da ação estatal com a pressão do público sobre o Estado, e esse mesmo público agindo por si.

Admitindo uma “cacofonia performática” (Spink, 2013), essa abordagem nos permite estudar a interlocução entre diferentes maneiras de agir publicamente; no nosso caso, diferentes formas de performar ações de patrimonialização. A noção de ação pública, então, cumpre o papel de oferecer um mecanismo analítico para dar conta da multiplicidade de formas de agir no espaço público (Spink

e Silva, 2014), e a questão de fundo torna-se como “descrever a mutação das experiências coletivas” (Cefaï, 2009, p. 16), mais do que identificar erros e acertos em um curso de ação estatal específico. Sem dúvida, é uma concepção que torna a análise mais complexa, afinal, o agir publicamente para e pelo público pode emergir de qualquer lugar e em diferentes formatos – na verdade, acontece em todos os lugares e em todos os formatos. Por isso, afirmamos que a abordagem da ação pública é um pedido e um convite para a sensibilização do olhar acadêmico para as formas como agentes aquém do Estado se organizam para elaborar uma questão como “problema público” digno de atenção. Sobre esse processo, Cefaï (2017a) afirma que devemos focar as análises na criação de ambientes e preocupações comuns:

As pessoas se juntam, se associam, discutem, inquietam-se, indignam-se, começam a indagar, discutem de novo. Encontram aliados em quem se apoiar, políticos ou especialistas que retransmitem suas vozes, ou outras organizações com que se associar. [...] Ao fazê-lo, constituem-se como um ‘público’ – a parte coletiva de um trabalho de si sobre si mesmo, submetida à prova da transformação da relação com os problemas, com os outros, com as situações, com as instituições [...]. (Ibid., pp. 196-197)

Aqui, os estudos sobre movimentos sociais são um combustível necessário para o aprofundamento das análises que se vinculam à abordagem da ação pública. Devemos admitir que “a relação entre movimentos sociais e instituições políticas é contingente e mutuamente constitutiva, cujas implicações ou efeitos decorrentes são produzidos sobre ambos os atores societários e institucionais” (Carlos, 2015, p. 86). Dessa forma, as múltiplas performances do público pelo Estado e por

atores da sociedade civil estão intimamente relacionadas, não de forma homogeneizante, mas a partir de diversos “repertórios de interação” (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014). Trata-se de perceber, portanto, que as ações do Estado e da sociedade civil se dão a partir de fronteiras mais imprecisas e ambíguas do que comumente imaginamos. A ação pública não é um evento pontual, harmônico, uníssono, extraordinário e bem delimitado, mas um fenômeno difuso, cotidiano, compartilhado e conflituoso. Se a política pública é uma das muitas formas pelas quais a ação pública é performada, as análises devem se voltar para compreender como se dão as outras performances e quais as relações que são construídas nessa “cacofonia”.

Nesse quadro aparentemente instável, somos capazes de enxergar uma grande capacidade criativa e, nesse sentido, essa mobilização é, também, um “laboratório de experimentação” (Cefaï, 2017b, p. 129). Essa criatividade se dá, é importante lembrar, pela necessidade imperiosa de construir soluções em cenários de violência simbólica, material ou institucional; em situações de abandono e desprezo como aquelas que analisaremos ao discutir o caso da Fábrica de Cimento Portland de Perus. A leitura desses “laboratórios”, então, não deve recair em defesas recreativas e calmas da ação social, mas na lembrança de que há resistência perante a opressão.

À custa de certa repetição, trata-se de sensibilizar o olhar, pois a noção de política pública não dá conta de tudo que queremos e precisamos estudar e, nessa falta, acaba por invisibilizar processos e pessoas que estão agindo (sempre agiram e continuarão a agir) em prol do público. É nesse sentido, também, que a abordagem da ação pública é frequentemente apresentada com uma visão normativa sobre a

intensificação do processo democrático. Sobre o contexto político recente, pesquisas demonstraram que, na contracorrente de ações e inações do governo federal – como na desarticulação institucional (Abrucio et al., 2020), na desconstrução de políticas públicas consolidadas (Gomide, Sá e Silva e Leopoldi, 2023), no assédio institucional a servidoras e servidores (Lotta et al., 2023) e no cenário da emergência sanitária da pandemia de Covid-19 –, novos espaços de colaboração e construção de redes na sociedade civil foram alimentados (Alves e Costa, 2020; Andion, 2020). Como argumenta Borges (2020):

[Em] um período de retrocesso democrático por parte do Estado, a ação coletiva que emerge da sociedade ganha centralidade e precisa ser compreendida em sua potencialidade de gerar oportunidades de resistência e reinvenção democráticas. A análise de como essa ação coletiva tem se construído pode trazer luz para a compreensão dos espaços ou interstícios possíveis de retomada de uma ação pública que avance mesmo com ações contrárias do Estado. (Ibid., p. 178)

Na observação desse tensionamento no campo do patrimônio cultural, admitimos, então, que não há apenas uma forma de patrimonialização: este é um fenômeno plural, polissêmico, construído por muitos atores além e aquém do Estado. Partimos de uma estratégia a favor da procura de lugares de conflito nos quais a diversidade de narrativas – performances cacofônicas – consegue emergir, fazendo com que a coerência da narrativa oficial seja, mesmo que pontualmente, tumultuada. É nessa desarmonia que outras identidades podem ser ouvidas: a esse aparente ruído daremos o nome de contranarrativas, semelhante aos “contrausos” descritos por Leite (2007) em seu estudo sobre a apropriação popular do centro histórico de Recife. São narrativas “contra”

porque se apresentam a contrapelo não apenas em oposição a uma noção de patrimônio, mas a uma prática de patrimonialização cuja orientação é o apagamento de tudo que ameaça uma narrativa pacificada.

A ideia de contranarrativa, para Czarniawska (2017), sugere que certas narrativas foram elevadas ao *status* de oficiais, enquanto outras cumprem o papel de questionar tal seleção. Para Gabriel (2017), as contranarrativas atuam ao refutarem e desafiam uma narrativa identificada como dominante. Enquanto as *master narratives* trabalham na base da naturalização, as contranarrativas emergem ao produzir um desequilíbrio (Hyvärinen, 2021). A imagem que Andrews (2002, p. 2) usa para caracterizar as contranarrativas é de “histórias que atuam ‘por debaixo do tapete’ das narrativas dominantes”. Lueg, Bager e Lundholt (2021) chamam a atenção para o aspecto criativo das contranarrativas, que podem ser um vetor para a mudança social. No contexto das mobilizações periféricas em defesa de direitos, Comelli (2021) atribui lugar central à luta por narrativas como forma de um “ativismo cultural urbano”. No campo do turismo, Noy (2012) afirma a necessidade de:

Enfatizar como as histórias, além de suas funções de descrever e organizar o mundo, também são estruturas de poder; veículos para a performance de hierarquias sociais, exclusões e Outridades. Uma perspectiva crítica traz à tona o imenso poder performativo das narrativas na indústria do turismo e levanta um conjunto de questões sobre a constituição da agência social. A mudança das abordagens estruturais e funcionais para abordagens mais críticas envolve não apenas uma mudança na interpretação e análise de conteúdos e temas narrativos, mas também uma mudança de foco para as questões de quem tem os direitos e os recursos para recontar narrativas

publicamente, e quem ou o que está implicado nelas; quem tem uma narrativa bem ordenada e quem tem uma (não-) narrativa traumática, pontuada por silêncios e gagueiras. (Ibid., pp. 135-136)

Devemos enfatizar duas características centrais na relação entre contranarrativas e narrativas dominantes, questão fundamental para a nossa reflexão. Em primeiro lugar, a contranarrativa se define pela oposição; sua emergência está intimamente ligada à negação do que se entende por narrativa dominante. Em segundo lugar, a contranarrativa apenas se consoma pela proposição; sua urgência está interessada na necessidade imperiosa de substituição de um enredo socialmente estabelecido. Nesses termos, a contranarrativa é uma estratégia de rejeição criativa (Peria, 2022). Remetendo à ideia freireana de ação cultural para a liberdade (Freire, 1976), trata-se de estar aberto tanto às denúncias quanto aos anúncios. A leitura que faremos das contranarrativas parte do diapasão abrangente da oposição-proposição. Não é estática, mas sob constante movimentação para produzir novos desequilíbrios e gerar novas disposições.

As narrativas escutadas para esta pesquisa e costuradas neste artigo, enunciadas por agentes de um movimento político-cultural de Perus, denunciam o abandono de um patrimônio cultural ao mesmo tempo que anunciam histórias de resistência e luta. Ao constituir uma trilha de turismo comunitário por entre os restos da Fábrica de Cimento Portland de Perus, contam as histórias de grevistas e apontam para os indícios de décadas de abandono. Enquanto propõem um enredo diferente para as ruínas de uma fábrica da primeira metade do século XX, opõem-se a um esquecimento deliberado em prol da especulação imobiliária.

Rememoram e comemoram as disputas trabalhistas da década de 1960 que tiveram a Fábrica como palco e questionam os motivos do apagamento da história de movimentos sociais nas periferias da cidade. É sobre esse pêndulo entre a denúncia e o anúncio que as próximas seções se debruçam a fim de discutirmos formas pelas quais ruínas de um patrimônio fabril são ressignificadas.

Nota metodológica

Os resultados construídos durante a pesquisa são fruto de um estudo de caso qualitativo e intrínseco (Stake, 2005). Sem procurar generalizações e comparações, admitimos que se debruçar sobre as idiosincrasias e ordinariedades de um único caso pode oferecer reflexões originais e gerar ressonâncias teórico-empíricas. É importante ressaltar que enunciamos o caso estudado como as narrativas construídas por um movimento social, a Comunidade Cultural Quilombaço, sobre um patrimônio cultural fabril, a Fábrica de Cimento Portland de Perus. Assim, não enfocamos nem as diversas outras narrativas enunciadas pelo coletivo nem as produções de outros agentes sobre o mesmo objeto histórico. Assim, a escolha pela discussão da narrativa da Comunidade Cultural Quilombaço sobre a Fábrica de Cimento de Perus é propositiva pelo seu potencial de nos ensinar formas pelas quais um patrimônio aparentemente abandonado e em ruínas pode ser ressignificado e valorizado para e pela comunidade.

A fim de apreender as complexidades de uma contranarrativa, a principal técnica de produção de dados foi a coleta de testemunhos, tanto de forma primária quanto secundária.

Buscando vídeos produzidos pelo próprio movimento e outros materiais disponíveis, foi possível enriquecer o rol de vozes capazes de nos contar histórias sobre a Fábrica. Nessa direção, uma série de entrevistas produzidas e disponibilizadas pelo Museu da Pessoa fornece ricas descrições sobre a vida de personalidades centrais para os anos iniciais do coletivo. A longa entrevista com José Soró tem especial interesse, pois “Mestre Soró” é apontado como um grande líder comunitário do bairro de Perus (Moreira e Veloso, 2019) e, tendo falecido em 2019, as mais de 50 páginas com suas palavras configuram um material ímpar. Além disso, duas entrevistas com roteiro semiestruturado foram realizadas com pessoas fundamentais para as ações sobre cultura e patrimônio praticadas pela Comunidade Cultural Quilombaue.

Entendemos a noção de narrativa não apenas como material empírico, mas como estratégia de produção desta pesquisa (Langley, 1999) e, por isso, o relato-análise presente nas próximas páginas procura, além da coesão, trazer uma interpretação sobre a contranarrativa da Quilombaue que instigue reflexões produtivas acerca das limitações da atual política pública de patrimônio cultural e das possibilidades de sua reinvenção.

O cimento da memória

Cleiton “Fofão” Ferreira de Souza (2020, p. 9), um dos fundadores da Quilombaue, já teve a oportunidade de escrever que “para falar de capacidade e potencialidade na periferia é necessário voltar ao passado e entender os processos de transformações e desenvolvimento que ocorreram nesses lugares”. No caso de

Perus, é impossível separar a história do crescimento urbano do bairro e das suas mobilizações sociais sem lembrar a Fábrica de Cimento. Essa fábrica foi instalada na primeira metade do século XX (Moreira e Gould, 2013; Bortotto e Bezerra, 2019), com capital estrangeiro, e tinha como objetivo ser a primeira planta de grande porte de produção de cimento no país para responder à demanda trazida pela urbanização. Na fala de Soró, todo o bairro estava orientado para os acontecimentos que tinham a fábrica como palco: *“a fábrica chegou a ter em torno de 1.100 trabalhadores. E o bairro de Perus sempre foi pequeno, então basicamente todo mundo vivia em função da fábrica ou a fábrica em função do bairro, todo mundo tinha um parente trabalhando na fábrica”* (Museu da Pessoa, 2017). De acordo com Cleiton, *“tudo era em torno dessa fábrica de cimento, em 1926, tinha energia elétrica, o bairro só veio a ter energia na década de 1950, quase década de 1960. Então tudo girava em torno dessa fábrica, quem era trabalhador da fábrica tinha credibilidade”* (Cleiton Fofão, entrevista, em 2021). Para Mestre Soró, essa “é uma história bem longa”, mas, mesmo assim, devemos nos atentar para suas palavras:

Nos anos 50, com a chegada do Abdalla, os enfrentamentos se acirraram e foi o resto da vida os trabalhadores enfrentando as mazelas do ‘mau patrão’. No final da década de 50 já eram enfrentamentos brabos, porque o cara era cão chupando manga. Então o povo que trabalhava na fábrica frequentava, por exemplo, um bar que tem aqui perto da esquina, se juntavam muito ali, ou na praça, as assembleias eram na praça, e, não sei por que cargas d’água, resolveram fazer um motim, o negócio pegou, aderiu, e eles já faziam um movimento meio com barulho. E começaram a enfrentar brigas e a ganharem, porque eles

tinham uma tenacidade, uma vontade de ir para o pau que era impressionante. Um deles falou assim: “Ah, vocês se parecem queixadas”. Que é um porco do mato, que eu conheço muito bem desde a minha infância. No Mato Grosso, no mato, você cresce, tem vários medos que são colocados e tem medos muito concretos, um deles se chama queixada. O bicho que mais mete medo é o queixada. E eles atacam em bando. Então como eles se tornaram queixadas? Foi por conta dessa história, dessa associação com os porcos que se juntam em bando, eles atacam e não param enquanto não... Tem essa resistência, essa firmeza. Passaram a se chamar Queixadas. Depois chegou o Mário Carvalho de Jesus, que veio ser advogado do sindicato, e o Mário vinha das pastorais e de um movimento humanista, foi pra França, passou um ano em fábricas ocupadas, que era um movimento do pessoal ligado ao Gandhi, à não violência, ao Martin Luther King, esse período aí do final dos anos 50. E o Mário trazia pra cá uma proposta de estratégia de resistência, que era a tal da não violência ou da firmeza permanente. Eles acharam a “não violência” fresco demais... pra quem carregava cimento e comia pó de cimento e carregava pedra, aí resolveram de chamar de firmeza permanente. É isso que ganha qualquer parada, você ser firme o tempo todo e não desistir, é isso que faz o outro... Então eles iniciaram a greve em 62, que durou três, ou quatro meses. Depois eles foram todos demitidos, aí entraram na justiça, e enquanto o processo durou até 69, eles permaneceram em greve. E aí permaneceram em movimento, fizeram greve de fome, passaram todos esses anos lutando até 69, quando eles ganharam na justiça o direito à reintegração. Sete anos de dias parados, por isso a gente considera uma greve de sete anos. Esses são os Queixadas. (Museu..., 2017)

Vejamos as etapas dessa narrativa. Tudo se inicia com o chamado “mau patrão”, desmandos, violências e falta de direitos para os trabalhadores da fábrica. Segundo Breno

(1977, p. 37), um dos líderes da greve, os trabalhadores do Grupo Abdalla sofriam com “atrasos de pagamento e condições desumanas de trabalho”. De acordo com o principal advogado do Sindicato, “os trabalhadores viviam amedrontados” (Jesus, 1977, p. 41). A organização dos operários se dá organicamente, na praça e no bar. Amotinam-se e são apelidados. O queixada bicho, assim como o queixada operário, ataca em bando e não desiste. A luta ganha novos nomes com a chegada de um advogado formado nas trincheiras da organização trabalhista e cristã francesa. A firmeza permanente inverte o jogo da violência do patrão e do aparato repressivo estatal e, com isso, os Queixadas permaneceram sete anos (1962-1969) em greve durante a ditadura militar (Figura 2).

Um verso de uma das ladainhas de jongo, ritmo de música afro-brasileira muito presente na região Sudeste e nas festas da Quilombaque, diz: “O coro come, na mata fechada / mas queixada me ensinou a lutar sem a espada” (IMS, 2020). A greve acabou em 1969 e, na década de 1970, a fábrica faliu. No entanto, a memória queixada, passada essencialmente de forma oral, dada a parca documentação do período, é colocada como a semente que germinou em mobilizações sociais posteriores, levando à caracterização de Perus como “um bairro de lutas”. Cleiton Fofão afirmou, em roda promovida pelo Departamento do Patrimônio Histórico da Secretaria Municipal de Cultura (DPH), que “a luta dos Queixadas nunca parou, a forma de organização e as diversas frentes se ramificaram. Quando tem alguma luta social que é de importância pro bairro, o bairro se organiza conforme a herança que os Queixadas deixaram” (DPH, 2020). Mesmo sem terem participado da greve, a experiência dos operários da Fábrica de Cimento é uma inspiração para a geração que

Figura 2 – Assembleia na Sede do Sindicato (1962)



Fonte: Fragoso et al. (1977).

criou a Quilombaque, afinal, aqueles operários *“entenderam o potencial que eles tinham na época: se o Brasil estava em desenvolvimento e precisava do cimento, eles perceberam que se travassem tudo, ficariam com os caras na mão”* (Cleiton Fofão, entrevista, em 2021).

A constituição dessa memória como formadora da identidade do bairro não foi tarefa fácil. Dar continuidade a essa luta não é apenas estabelecer conexões em relação às inspirações éticas e políticas da organização queixada, mas, sobretudo, lutar para que o fenômeno dos Queixadas não seja esquecido. A perda dos remanescentes físicos e simbólicos da “greve da Perus” mostra a iminência do esquecimento e, por isso, o trabalho com a memória pessoal de grevistas foi essencial, capaz de inspirar gerações mais jovens. Sobre esse processo, Mestre Soró lembra:

O João Breno já tinha morrido, mas encontrar o Tião, o seu Oliveira, todos os velhos, Dona Maria Velci. Todas essas grandes lideranças que estavam há 50 anos em luta aqui e com quem eu aprendi muito, encontrar muitos deles doentes com depressão... Tinha a ver com a depressão e tinham a ver com esse desencanto todo. A gente lutou pra construir um país, um mundo. Imagina agora como eles estão... Eu falei: ‘Resgatar essa memória, valorizar essas pessoas, é também um modo de tirá-las dessa depressão’. Então esse compromisso, essa relação com esses velhos mestres que eu conheço vai durar até o fim. E juntar essa coisa desse fogo deles e vamos botar fogo, incendiar e tal. E essa é uma das maiores vitórias que eu tenho muita honra de ter conseguido. (Museu..., 2017)

Na luta pela memória do movimento queixada, logo após a desativação da fábrica, a população se mobilizou para que todo o espaço

se transformasse em um centro cultural que incluísse um memorial do trabalhador, ou seja, transformando a Fábrica em um espaço de uso público voltado para a valorização do patrimônio imaterial das lutas. O primeiro vislumbre de realização desse projeto se deu na gestão de Luiza Erundina como prefeita e de Marilena Chauí como secretária de cultura, de 1989 a 1992, como lembra Mestre Soró:

Surgiram coisas muito importantes. Uma delas, que foi a Marilena que trazia, que era a ideia do resgate da memória das lutas sociais. [...] E a Marilena desde o começo já falava dos Queixadas, que ela conhecia o pessoal, o Mário Carvalho, e aí entraram nessa de fazer o resgate da memória da fábrica, dos trabalhadores Queixadas. Então toda terça-feira o povo sentava lá e tome conversa, o povo gravou, escreveu livros. [...] Começou o processo pra tombamento, e aí foi legal porque acho que deu um dos primeiros tombamentos que foi material e imaterial. Então se tombou o patrimônio em Perus, mas se tombou a luta, e todas as coisas que são significativas: o sindicato... Enfim, nasceu dentro desse processo. Em um ano, quando terminou o registro da memória, já tava o tombamento encaminhado, tanto é que no final do governo, ela veio fazer a festa de entrega do tombamento. (Ibid.)

Incorporado na própria metodologia do trabalho com a preservação, o compromisso político da prefeita e da secretária permitiu que a firmeza permanente, presente em Perus desde a década de 1950, ocupasse a instância de decisão da política cultural. A concretização desse projeto está no tombamento da Fábrica, que levou em conta o trabalho com história oral de ex-grevistas queixadas (Retroz e Borges, 2021). A então diretora do DPH, Déa Fenelon, afirmou que, entre as metas de sua gestão, estavam:

[A] implantação de projetos de história oral, através da coleta de depoimentos relativos à vida cotidiana da cidade, à memória do trabalho fabril e de movimentos sociais, visando ampliar o universo de registros relativos à memória e à história da cidade. Subsidiar tecnicamente os movimentos populares na cidade, no sentido da organização dos registros de sua própria memória e da preservação de suas tradições e referências culturais, em condições de autonomia. (Fenelon, 1992, p. 32)

De forma condizente, Raquel Schenkman, servidora do DPH e diretora do órgão entre março de 2019 e meados de 2020, afirmou que “o tombamento da fábrica de Perus é um dos primeiros tombamentos do DPH e saiu inclusive dessa mobilização da comunidade que sempre esteve engajada com toda essa discussão do patrimônio” (DPH, 2020). A Resolução n. 27, de 1992, do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo – Conpresp (1992) definiu o tombamento não apenas de uma parcela dos remanescentes da Fábrica, mas da sede do Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Cimento e Gesso de São Paulo e de um conjunto de residências de operários. O texto é categórico ao justificar o tombamento: “Considerando a importância da memória enquanto alicerce na construção da história e a relevância da memória dos trabalhadores da Companhia Brasileira de Cimento Portland Perus enquanto símbolo de determinada forma de organização, luta e resistência dos trabalhadores” (ibid.).

É inegável, então, que a luta dos Queixadas e de seus sucessores foi capaz de gerar resultados práticos em termos de políticas públicas de memória. Da mobilização em termos de ação pública, do público para o público, a população organizada conseguiu incidir

sobre as instâncias oficiais para pautar a preservação não apenas da materialidade da fábrica, mas da imaterialidade da memória da resistência operária.

No entanto, se o tombamento representa segurança jurídico-institucional à perda total dos referentes das histórias que tiveram a Fábrica como cenário, a política pública não se mostrou capaz de cumprir com as tarefas de valorização. Sobre os contatos atuais com os órgãos de preservação, Camila Cardoso, coordenadora da Agência Queixadas, braço da Quilombaque dedicado às ações de turismo cultural, admitiu que *“não é próxima a relação, de grana menos ainda, conversa rola, parceria nem sempre”* (Camila Cardoso, entrevista, em 2021). Na entrevista com Cleiton Fofão, a mesma posição foi afirmada: *“a gente dialoga, mas não tem resultado, não tem recurso também”* (Cleiton Fofão, entrevista, em 2021). O órgão de preservação é a área com menos recursos na Secretaria Municipal de Cultura, que já possui o menor orçamento da prefeitura em relação às demais. Tal fato se agrava com o avanço da precarização do serviço público: *“a estrutura da Secretaria tá sucateada, as pessoas não dão conta de acompanhar projetos, editais, não tem pessoa pra trabalhar. Um técnico lá cuida de cem, duzentos projetos”* (ibid.). A situação é dramática para a preservação do patrimônio dos Queixadas e o respeito que lhe é dado, o que podemos depreender da narração de Cleiton Fofão sobre um episódio:

Fomos na Fábrica de Cimento uma vez e o dono alugou pros policiais treinar paintball... Ela tem o tombamento material e imaterial pela luta dos Queixadas e eles treinando tiro?! Nós fizemos a denúncia e travou. Mas é o mínimo... mancharam toda a fábrica de tinta usando um espaço de memória nossa, da não

violência, pra treinar tiro... pra pegar a nossa comunidade depois. A gente tem que barrar. Se a gente não vai lá puxar a orelha dos caras [órgãos de patrimônio] pra eles verem o que tá pegando, o negócio não sai. [...] a cada dia cai um pedaço da fábrica e fica por isso mesmo. Se a gente não fizer a preservação, ninguém vai fazer. (Cleiton Fofão, entrevista, em 2021)

A propriedade é ainda do “mau patrão”. Patrimônio e herança: a terceira geração da família mantém o lugar por motivos escusos. Para acessar o espaço há dois portões: o primeiro, no qual os Queixadas fizeram seus piquetes, fica sempre aberto e é ocupado por uma motoescola; o segundo fica sempre trancado e protegido para evitar que as ruínas se tornem moradia. Foi um longo percurso de conversas estrategicamente amenas entre a Comunidade e o porteiro para que um grau de confiança fosse garantido, permitindo que a Quilombaque tivesse certo acesso ao lugar de memória. Nas ruínas, nada é feito ou desfeito, porque a ação do tempo é mais barata; o mote da gestão daquele espaço parece ser o “deixe que caia”. A disputa pelos significados da Fábrica é constante; no relato de Fofão, trata-se, novamente, da luta entre a força policial e a memória dos operários Queixadas. A frase final de seu testemunho é importante, pois mostra o não conformismo característico da contranarrativa. Se a preservação não se dá pelos instrumentos da política pública, a ação pública dos movimentos sociais, em Perus, preenche esse vácuo.

É nesse cenário que agentes da Comunidade Cultural Quilombaque passam a articular, desde 2014, no âmbito da revisão do Plano Diretor Estratégico (Sandeville, Fernandes e Bortoto, 2016), a constituição de um museu com muitas particularidades. Sem espaço físico

delimitado, a ideia do Museu Territorial Tekoa Jopo'i é que *"o nosso território é todo um patrimônio cultural"* (Camila Cardoso, entrevista, em 2021). Foi em intenso contato com grupos de moradores que esses espaços foram elencados: *"[...] a gente não pensou sozinho ou não pensou apenas academicamente neste território, por isso que a gente fala que são os lugares de memória e de afeto, porque foram pensados com as pessoas daqui desse território"* (ibid.). Dividida em diversas trilhas, a Agência Queixadas organiza grupos de visitantes que buscam conhecer as histórias daquele território por

meio das vozes e narrativas de seus próprios moradores e, por isso, Cleiton Fofão afirma que *"esse museu é uma sala de aula onde a história é contada onde ela ocorreu"* (DPH, 2020).

Uma das trilhas dentro do Museu Tekoa Jopo'i é chamada de *Memória Queixadas* (Figura 3). Durante o trajeto, é possível entrar-se pelas ruínas monumentais da Fábrica. Aproximando-se dos antigos fornos e chaminés, vê-se a vegetação que invade o concreto; fábrica e floresta se misturam. A estrutura que, cem anos atrás, depenou paisagens, hoje é engolida, pouco a pouco, por raízes e folhas;

Figura 3 – Trilha Memória Queixadas e explicações nos antigos laboratórios da Fábrica



Fonte: foto do autor, em 2022.

o cimento que ali foi ensacado para cobrir os rios da cidade, hoje é o chão por onde corre a água da chuva e onde crescem novas árvores. É um labirinto: perde-se a noção de escala, tudo é grandioso, desde os parafusos espalhados pelo chão aos silos de armazenagem e, principalmente, o forno giratório onde a matéria-prima era quebrada junto de esferas de chumbo e a chaminé que expelia fumaça tóxica.

Durante a caminhada, quem guia a visita conta a história da greve e tem-se, de forma muito transparente, a escolha de quais narrativas devem ser valorizadas e quais vozes devem ser amplificadas no percurso do Museu: *“eu posso passar na Fábrica de Cimento e contar a história dos pelegos, que também faz parte da história, mas nossa vertente é a vertente dos Queixadas, que é outro lado”* (Camila Cardoso, entrevista, em 2021). Passando por todas as fases da Fábrica e dos consequentes impactos urbanísticos e populacionais no bairro, o foco do trajeto é a “herança dos Queixadas”:

Então é muito importante pra história do Brasil essa fábrica e esse processo de luta operária, porque tem um desdobramento: quando eles se organizam, eles constroem a Frente Nacional do Trabalho, uma outra organização muito potente que nasceu aqui em Perus, e depois disso foram dar formação lá pro ABC o que se desdobrou até a gente chegar num operário presidente. São contextos de desdobramento de luta que a gente também precisa entender. Por isso a importância desse processo de organização operária aqui do território. (Cleiton Fofão, entrevista, em 2021)

Com essa narrativa, povoam as ruínas de uma fábrica abandonada pelo poder público e pelo mercado, com histórias de luta e resistência. Na contramão do descaso, a trilha *Memória Queixada* denuncia lados obscuros e violentos

do progresso industrial ao mesmo tempo que propõe possibilidades de reinvenção desses patrimônios pela própria comunidade. Ao se contrapor a uma narrativa do esquecimento, que justifica a queda material da Fábrica, lança ao espaço público uma narrativa de valorização do território e de sua identidade. Contra o uso para treinos de tiro, a comunidade transforma a Fábrica em um espaço cultural e educativo. Na caminhada, podemos ver ruínas, mas escutamos formas pelas quais se comemoram acontecimentos e personagens frequentemente soterrados.

Na esteira dessa ação de valorização e resgate, outra iniciativa, mais atual, é relevante. A criação do Centro de Memória Queixadas – Sebastião Silva de Souza (CMQ) marca outra fase de apropriação da história da resistência operária pelos movimentos culturais de Perus (CMQ, 2018). Com o objetivo de coletar, restaurar e preservar documentos textuais, fotográficos, fílmicos e orais, o Centro constitui um trabalho intenso de edificar um arquivo da resistência Queixadas. Com amplo acesso disponibilizado por meio do sistema Tainacan, é possível pesquisar histórias pessoais de trabalhadores. Suas organizadoras, uma delas neta de um operário queixada, admitem que o lugar ideal para o funcionamento do Centro seria dentro da Fábrica, para que aquelas histórias voltassem para sua origem. Todavia, enquanto o uso das suas dependências é restrito, o Centro Sebastião Silva de Souza funciona em espaço cedido na Biblioteca Padre Anchieta, a única de Perus.

A Fábrica povoada pelos visitantes e guias do Museu Territorial e da Agência Queixadas e o arquivo do Centro de Memória são efeitos de processos da ação pública longos; devemos considerar que se iniciaram com os próprios operários grevistas. Da década de

1960 para nossos dias, os contextos de atuação política foram radicalmente alterados, mas nossos narradores de Perus insistem em unir suas lutas sob o signo da “herança Queixada”. Seja sob a ditadura, seja sob um governo petista ou malufista, seja sob o neoliberalismo e sob as pressões do mercado imobiliário, o exemplo dos trabalhadores “da Perus”, ensinado pela tradição oral, são como guias da atuação política de movimentos jovens no território. Observando, todos os dias, o abandono, as paredes que caem e a deterioração proposital do patrimônio material, essas mobilizações se firmam no imaterial, nas memórias, para contar um outro lado da história. Sob o mesmo espaço, são capazes de contar histórias do treino de *paintball* de policiais, mas também de lutas operárias que levaram à eleição de um presidente que foi operário. Ao disponibilizarem relatos orais, documentos pessoais – como carteiras de trabalho e fotos dos piquetes e das assembleias –, contrapõem o apagamento com a comemoração. Nas mesmas ruínas, denunciam o abuso do “mau patrão” ao mesmo tempo que anunciam a força operária.

A contranarrativa mobilizada pela Quilombaque altera, no campo discursivo, as maneiras pelas quais o território e seus espaços de memória são representados. As relações ambíguas, no campo das políticas públicas de preservação, entre a Comunidade Cultural e o Estado – que tomba, mas permite o treino de *paintball* – fazem lembrar que o público se constrói sob diversas e múltiplas gramáticas. Transitando entre diferentes “repertórios de interação” (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014), participando de uma “cacofonia performática” (Spink, 2013) e atuando como um “laboratório de experimentação” (Cefaï, 2017b), as ações

de patrimonialização discutidas constituem estratégias de movimentos sociais que usam a memória como cimento. Na próxima seção, poderemos relacionar brevemente essas ações com perspectivas mais amplas de ressignificação de espaços públicos para refletir como um patrimônio aparentemente vazio e silencioso é transformado em fonte de valorização de memórias de pessoas e movimentos da periferia.

A memória cimentada

As ações públicas sobre o patrimônio industrial analisado, no caso da contranarrativa da Comunidade Cultural Quilombaque sobre a Fábrica de Cimento Portland de Perus, muito se assemelham aos movimentos de ressemantização do termo “periferia” descritos por outros estudos. Em propostas recentes, movimentos de áreas periféricas das grandes cidades brasileiras são lidos como partes de um processo de crítica das visões reducionistas e detratadoras desses territórios. Como proposto por Comelli (2021), as categorias “periférico/favelado” são mobilizadas com propósitos diversos:

Nota-se a dificuldade de tratar da suposta identidade do morador de favela, do subúrbio ou da periferia para a construção de lutas urbanas de caráter insurgente. Em alguns casos, tal categoria pode funcionar como um mero reforço de estereótipos gerados a partir de visões de mundo hegemônicas sobre a cidade. Em outros, essa identidade pode ser capaz de traduzir e conectar as pluralidades de corpos e de demandas urbanas; pode servir como um fio condutor para narrativas cidadãs contra-hegemônicas. De certa forma, a identidade periférica/favelada é uma espécie de tensão que simultaneamente reduz e conecta:

conecta as identidades complexas que lutam pelo Direito à Cidade, enquanto as compacta e as reduz a um determinado tipo de território. (Comelli, 2021, p. 682)

Nessa disputa por significados e usos semânticos, D'Andrea (2013, p. 26) focaliza movimentos culturais e artísticos para compreender como buscaram, desde a década de 1990, a “ressignificação do fazer político nas periferias”. Na mesma direção, Raimundo (2017, p. 146) afirma que a escolha pela atuação no campo cultural operada por esses coletivos não se dá sem razão: “esses novos olhares que constroem a cidade, modos de ser e viver as experiências cotidianas e políticas, têm na arte uma linguagem privilegiada para expressar uma infinidade de reflexões, questionamentos, críticas, utopias e projetos”. De maneira complementar, Oliveira (2021, p. 36) afirma que a ação cultural nas periferias é “um complexo de ações e práticas simbólicas de resistência a mecanismos de opressão mobilizando a ressignificação de elementos constitutivos desta paisagem periférica e sinalizando para mudanças na estrutura social”. Consonantes, esses estudos mostram uma tendência da associação entre ações culturais e movimentos sociais de regiões periféricas para afirmar que podem, também, construir a própria cidade como personagens ativas, sendo, enfim, sujeitos históricos. Indo contra a marginalização, esses coletivos ocupam espaços como sedes irradiadoras de diferentes manifestações, como dança, teatro, comunicação, literatura, esporte, educação, turismo, artes plásticas e suas múltiplas interconexões.

Admitindo essa moldura, vemos que as práticas da Quilombaque não se realizam como um fenômeno isolado, mas como um nó de uma complexa rede de indivíduos, grupos,

coletivos e movimentos; rede que, talvez, tenha se iniciado com mutirões de moradia, comunidades eclesiais de base e movimentações partidárias na periferia paulistana dos anos 1980 – presentes nos estudos de Kowarick (1979), Caldeira (1984) e Sader (1988). Na constante busca por referências inspiradoras no passado, os coletivos, como a Quilombaque e o Centro de Memória Queixadas, procuram ressignificar o que é ter nascido em Perus. Vemos a aparição do “sujeito periférico” (D'Andrea, 2013) não apenas morador de lugar geográfico específico, mas sujeito histórico que assume e tem orgulho de sua condição e, a partir disso, age politicamente.

Nesse sentido, a Quilombaque, o Museu e a Agência fazem parte de um movimento mais amplo e mais antigo de ampliação dos sentidos de “periferia” e “periférico”. A ocupação material e simbólica que esses agentes promovem nas ruínas da Fábrica de Perus deve ser vista, então, como um instrumento no contexto de um projeto cultural e político maior. O uso do que resta de um momento de pujança industrial serve à função de questionar se o signo que marca o território e suas gentes é o do abandono ou o da resistência. Levando visitantes para a Fábrica, conseguindo acessá-la a despeito das restrições dada pelos proprietários, narrando histórias de grevistas, apontando suas estratégias, expondo as ameaças sofridas e direitos violados, coletando, preservando e comunicando acervos pessoais de operários, dizem: “aqui houve luta”. Se, aos poucos, o mato toma conta da Fábrica, as paredes caem e seus corredores são usados como campos de tiro, as estratégias para que a narrativa dos trabalhadores Queixadas não se perca sob escombros são formas de cimentar, na comunidade, memórias aparentemente frágeis.

Retomando o mote e atualizando os significados da “firmeza permanente”, as ações estudadas mostram-se eficazes na constituição de uma contranarrativa ao apagamento. Enquanto Estado e mercado atuam direta ou indiretamente para que os remanescentes físicos do patrimônio industrial da Fábrica de Perus sejam perdidos, os agentes da ação pública procuram meios criativos para que a sua contraparte – o patrimônio intangível da memória operária – continue inspirando as atividades político-culturais no território. Na dinâmica freireana da denúncia e do anúncio, essa contranarrativa coloca a Fábrica e os Queixadas constantemente no circuito da memória, enquanto as pressões da narrativa dominante os impelem ao esquecimento. Na próxima seção, que fecha este texto, procuro sugerir que as ações da Comunidade Cultural Quilombaque e do Museu Territorial podem inspirar outras iniciativas de ressignificação de patrimônios industriais.

Palavras finais

Neste artigo, as perspectivas teóricas da abordagem da ação pública e da visada narrativa sobre as políticas públicas permitiram superar o foco excessivo na ação do Estado sobre o patrimônio para observar as múltiplas linguagens que atuam sobre a valorização de lugares de memória. De um lado, a concepção da “cacofonia performática” nos ajuda a ver a riqueza do espaço público e os diversos agentes que, harmônica ou conflituosamente, constroem problemas e respostas públicas. De outro lado,

a óptica narrativa nos permite entender que estudos de patrimonialização são mais instigantes se não nos questionarmos sobre *a coisa*, mas sobre o *falar sobre a coisa*. Nessa direção, a utilização do conceito de contranarrativa traz o foco para a disputa entre diferentes formas de atribuir significados ao patrimônio ao articular a denúncia de uma narrativa dominante com o anúncio de uma narrativa resistente.

A prática das entrevistas e da pesquisa documental, buscando testemunhos, permitiu que diversas vozes fossem costuradas a fim de entender como a ação *da* Comunidade Cultural Quilombaque *sobre* a Fábrica de Cimento de Perus constitui uma contranarrativa ao esquecimento. Essa ação se dá na contação das histórias dos operários grevistas ao mesmo tempo que mostram os remanescentes da Fábrica. Camila Cardoso adverte que *“das bibliografias que têm hoje, a gente se aproxima mais do turismo de base comunitária, enquanto a gente ainda não escreveu um livro ou fez um mestrado, doutorado, sobre o turismo de resistência”* (Camila Cardoso, entrevista, em 2021). Com base na comunidade, sim, mas tendo como cerne a valorização da resistência que teve o território como palco. Com relevante impacto na geração de trabalho e renda e, principalmente, fundamentado nos “lugares de memória e afeto” dos mais velhos, como Sebastião Silva – o Seu Tião Queixada – e Mestre Soró, o “turismo de resistência” articula a denúncia da situação de abandono e desprezo com o anúncio das potencialidades do território.

Talvez, essa estratégia de ação político-cultural possa servir de exemplo para a ocupação de lugares de memória relegados

ao esquecimento. Outras pesquisas podem interpretar mais exemplos de “turismos de resistência” atuantes sobre patrimônios industriais em estado de degradação, nos quais são as lutas operárias as primeiras a sofrerem com

o esquecimento. Como nos ensinaram os movimentos pela memória, incluindo os Queixadas na História, não há vazio entre as ruínas de concreto armado da abandonada Fábrica de Cimento de Perus.

[1] <https://orcid.org/0000-0003-2635-7959>

Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo. São Paulo, SP/Brasil.
p.v.g.peria@gmail.com

Referências

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. (2014). Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, pp. 325-357.
- ABREU, K. (2014). *A implementação do PNAE em municípios de pequeno porte: implicações práticas e teóricas*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Fundação Getulio Vargas.
- ABRUCIO, F. et al. (2020) Combate à Covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, pp. 663-677.
- ALVES, M. A.; COSTA, M. da (2020). Colaboração entre governos e organizações da sociedade civil em resposta a situações de emergência. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, pp. 923-935.
- ANDION, C. (2020). Atuação da sociedade civil no enfrentamento dos efeitos da COVID-19 no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, pp. 936-951.
- ANDREWS, M. (2002). Introduction: Counter-narratives and the power to oppose. *Narrative Inquiry*, v. 12, n. 1, pp. 1-6.
- BORGES, Z. (2020). “Formas emergentes de ação coletiva: limites e oportunidades de ação pública e democracia direta”. In: TORRUELLA, J.; MARTINS, S.; NEBOT, C. (org.). *Uma nova democracia para o século XXI?* Viçosa, Martins.
- BORTOTO, R.; BEZERRA, M. (2019). Fábrica de Cimento Portland Perus: articulação pedagógica entre movimentos populares e escolas no bairro de Perus. *Revista CPC*, v. 14, n. 27, pp. 185-210.

- BRENO, J. (1977). “Depoimento: a descoberta da não violência na greve da ‘Perus’”. In: FRAGOSO, A. et al. *A firmeza-permanente: a força da não-violência*. São Paulo, Loyola, pp. 33-39.
- CALDEIRA, T. (1984). *A política dos outros: o cotidiano dos moradores da periferia e o que pensam do poder e dos poderosos*. São Paulo, Brasiliense.
- CARLOS, E. (2015). Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 30, n. 88, pp. 83-98.
- CEFAÏ, D. (2009). Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. *Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 2, n. 4, pp. 11-48.
- _____. (2017a). Público, problemas públicos, arenas públicas...: o que nos ensina o pragmatismo (parte 1). *Novos Estudos Cebrap*, v. 36, n. 1, pp. 187-213.
- _____. (2017b). Público, problemas públicos, arenas públicas...: o que nos ensina o pragmatismo (parte 2). *Novos Estudos Cebrap*, v. 36, n. 2, pp. 129-142.
- CMQ – Centro de Memória Queixadas – Sebastião Silva de Souza (2018). O CMQ. Disponível em: <https://cmqueixadas.com.br/quem-somos/>. Acesso em: 16 jan 2024.
- COMELLI, T. (2021). Lutando por novas narrativas em favelas e periferias: cidadanias complexas em meio a ativismos materiais e culturais. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 23, n. 51, pp. 677-695.
- CONPRESP – Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da cidade de São Paulo (1992). *Resolução n. 27*. São Paulo, Departamento do Patrimônio Histórico da Secretaria Municipal de Cultura.
- CZARNIAWSKA, B. (2017). “The Fate of Counter-Narratives: in fiction and in actual organizations”. In: FRANDSEN, S.; KUHN, T.; LUNDHOLT, M. (ed.). *Counter-narratives and Organization*. Nova York, Routledge.
- D’ANDREA, T. (2013). *A formação dos sujeitos periféricos: cultura e política na periferia de São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- DPH – Departamento do Patrimônio Histórico (2020). 15ª Semana de Valorização do Patrimônio - Mesa 1 Patrimônio Cultural: Representações e narrativas. São Paulo, DPH-SMC. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ugM1zD2P_aE&t=1777s. Acesso em: 24 dez 2020.
- FENELON, D. (1992). Políticas culturais e patrimônio histórico. In: DPH. *O direito à memória: patrimônio histórico e cidadania*. São Paulo, DPH.
- FRAGOSO, A. et al. (1977). *A firmeza-permanente: a força da não-violência*. São Paulo, Loyola.
- FREIRE, P. (1976). *Ação cultural para a liberdade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- GABRIEL, Y. (2017). “Narrative ecologies and the role of counter-narratives: the case of nostalgic stories and conspiracy theories”. In: FRANDSEN, S.; KUHN, T.; LUNDHOLT, M. (ed.). *Counter-narratives and Organization*. Nova York, Routledge.
- GEOSAMPA (2024). Disponível em: https://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx#. Acesso em: 19 jul 2024.
- GOMIDE, A.; SÁ E SILVA, M.; LEOPOLDI, M. (ed.) (2023). *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília, Ipea.
- HYVÄRINEN, M. (2021). “Toward a theory of counter-narratives: narrative contestation, cultural canonicity and tellability”. In: LUEG, K.; LUNDHOLT, M. (ed.). *Routledge Handbook of Counter-Narratives*. Nova York, Routledge, pp. 17-29.

- IMS – Instituto Moreira Salles (2020). *Comunidade Cultural Quilombaque: da sevirologia à construção de um território educador*. Disponível em: <https://ims.com.br/convida/comunidade-cultural-quilombaque/>. Acesso em: 19 fev 2021.
- INSTITUTO PÓLIS (2020). *Quem são as pessoas mais afetadas pela pandemia?* Disponível em: <https://polis.org.br/noticias/quem-sao-as-pessoas-mais-afetadas-pela-pandemia>. Acesso em: 19 fev 2021.
- JESUS, M. (1977). “Vinte e dois anos de luta sindical na Perus”. In: FRAGOSO, A. et al. *A firmeza-permanente: a força da não-violência*. São Paulo, Loyola, pp. 40-90.
- KOWARICK, L. (1979). *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Paz & Terra.
- KÜHL, B. (2010). Patrimônio industrial: algumas questões em aberto. *arq.urb*, n. 3, pp. 23-30.
- LANGLEY, A. (1999). Strategies for Theorizing from process data. *The Academy of Management Review*, v. 24, n. 4, pp. 691-710.
- LEITE, R. (2007). *Contra-usos da cidade: lugares e espaço público na experiência urbana contemporânea*. Campinas, Unicamp.
- LOTTA, G. et al. (2023). The Procedural Politicking Tug of War: Law-Versus-Management Disputes in Contexts of Democratic Backsliding. *Perspectives on Public Management and Governance*, v. 7, n. 1, pp. 13-26.
- LUEG, K.; BAGER, A.; LUNDHOLT, M. (2021). “What counter-narratives are: dimensions and levels of a theory of middle range”. In: LUEG, K.; LUNDHOLT, M. (ed.). *Routledge Handbook of Counter-Narratives*. Nova York, Routledge.
- MOREIRA, J.; GOULD, L. (2013). *Queixadas: por trás dos sete anos de greve*. São Paulo, Edição independente.
- MOREIRA, J.; VELOSO, L. (2019). “Um novo mundo é possível”, morre Soró, líder da Comunidade Quilombaque de Perus. Disponível em: <https://www.agenciamural.org.br/um-novo-mundo-e-possivel-morre-soro-lider-da-comunidade-quilombaque-de-perus/>. Acesso em: 19 fev 2021.
- MUSEU DA PESSOA (2017). *História - Constante Transformação - José de Souza Queiroz (Soró)*. Disponível em: <https://acervo.museudapessoa.org/pt/conteudo/historia/pobre-e-honrado-125164>. Acesso em: 31 ago 2021.
- NOY, C. (2012). “Narratives and counter-narratives: contesting a tourist site in Jerusalem”. In: TIVERS, J.; RAKIC, T. (ed.). *Narratives of travel and tourism*. Burlington, Ashgate Publishing.
- OLIVEIRA, D. (2021). “Insurgências culturais e políticas e a emergência do intelectual periférico”. In: OLIVEIRA, D. (coord.). *Periferias insurgentes: ações culturais de jovens na periferia de São Paulo*. São Paulo, Instituto de Estudos Avançados.
- PERIA, P. V. G. (2022). *Museu-território, turismo-resistência: política pública, ação pública e narrativas sobre o esquecimento e a memória*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
- PERIA, P. V. G.; FARAH, M. (2023). Por arenas mais híbridas: o trânsito da Comunidade Cultural Quilombaque entre o patrimônio e a produção cultural. *Políticas Culturais em Revista*, v. 15, n. 2, pp. 15-36. DOI: <<https://doi.org/10.9771/pcr.v15i2.49364>>.
- PERROT, M. (1988). *Os excluídos da história: operários, mulheres e prisioneiros*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- QUILOMBAQUE, Comunidade Cultural (s.d.). *Perfil completo da Comunidade Cultural Quilombaque*. Disponível em: <http://comunidadequilombaque.blogspot.com/>. Acesso em: 24 dez 2020.
- RAIMUNDO, S. (2017). *Território, cultura e política: movimento cultural das periferias, resistência e cidade desejada*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

- REDE NOSSA SÃO PAULO (2022). *Mapa da desigualdade 2022*. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Mapa-da-Desigualdade-2022_Tabelas.pdf. Acesso em: 17 jan 2024.
- RETROZ, S.; BORGES, L. (2021). Patrimônio e Museologia numa gestão petista da cidade de São Paulo: o tombamento do bairro de Perus e a exposição Pátria Amada Esquartejada. *Museologia & Interdisciplinaridade*, v. 10, n. 9, pp. 577-601.
- RODRIGUES, M. (2010). Patrimônio industrial, entre o fetiche e a memória. *arq.urb*, n. 3, pp. 31-40.
- SADER, E. (1988). *Quando novos personagens entram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980)*. Rio de Janeiro, Paz & Terra.
- SANDEVILLE, E.; FERNANDES, G.; BORTOTO, R. (2016). "Universidade livre e colaborativa em Perus: uma experiência didático-pedagógica de aprendizagem colaborativa". In: MULLER, L.; MARTINS, M. (org.). *Arquitectura y calidad socioambiental en ciudades del Cono Sur*. São Paulo/Buenos Aires, FAUUSP/Fadu UNL.
- SOUZA, C. (2020). *Sevirologia: a arte de sobreviver e construir um território educador*. Trabalho de Conclusão de Curso. São Paulo, Centro de Pesquisa e Formação-Sesc.
- SPINK, P. (2013). "Psicologia social e políticas públicas: linguagens de ação na era dos direitos". In: MARQUES, E.; FARIA, C. (org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo/Rio de Janeiro, Unesp/Fiocruz.
- _____. (2015). Um olhar diferente sobre a multidisciplinaridade: política pública e as múltiplas linguagens da ação pública. In: 1º ENEPCP. Brasília, pp. 1-17.
- SPINK, P.; BURGOS, F. (2019). "Os limites da abordagem de implementação: vulnerabilidade urbana a partir do outro lado da rua". In: LOTTA, G. (org.). *Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília, Enap.
- SPINK, P.; SILVA, G. (2014). Beyond Policy: Public action languages and governance from a Brazilian Perspective. In: 23RD WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE. Montreal, Canada.
- STAKE, R. (2005). "Qualitative case studies". In: DENZIN, N., LINCOLN, Y. (ed.). *Strategies of qualitative inquiry*. California, Sage, pp. 445-454.

Texto recebido em 24/jan/2024
Texto aprovado em 27/maio/2024

Industrial heritage, identity, and memory: the case of the Ruhr Valley

Patrimônio industrial, identidade e memória:
o caso do Vale do Ruhr

Rafael Rezende [1]

Abstract

This article aims to describe and analyze the process of preservation and repurposing of industrial heritage in the Ruhr Valley based on field research conducted in the region between October 2023 and July 2024. To achieve this, we will begin by contextualizing the industrialization and deindustrialization process that has been occurring over the last century and a half in the Ruhr Valley. We will demonstrate its connections with the urbanization of the area and the construction of a local collective identity grounded on the memory of the mining and industrial past. Then, we will explore the political and economic processes that led to the formation of the Ruhr Industrial Heritage Route, a collection of industrial sites of historical interest now protected and repurposed.

Keywords: *deindustrialization; industrial heritage; social memory*

Resumo

Este artigo tem como objetivo descrever e analisar o processo de preservação e de refuncionalização do patrimônio industrial do Vale do Ruhr a partir de uma pesquisa de campo realizada na região entre outubro de 2023 e julho de 2024. Para tal finalidade, iniciaremos contextualizando o processo de industrialização e de desindustrialização ocorridos nos últimos 150 anos, no Vale do Ruhr, demonstrando suas conexões com a urbanização da área, bem como com a construção de uma identidade coletiva local fundamentada na memória do passado mineiro e industrial. Em seguida, demonstraremos como ocorreu o processo político e econômico que levou à formação da Rota do Patrimônio Industrial do Ruhr, um conjunto de espaços industriais de interesse histórico agora protegidos e reconvertidos a novas finalidades.

Palavras-chave: desindustrialização; patrimônio industrial; memória social.



Introduction

Ruhr Valley, a region in the far west of Germany known as the Ruhrgebiet, has become famous as one of the most important industrial regions in Europe. With 5.1 million inhabitants, Ruhrgebiet is the largest metropolitan area in Germany and the fifth largest on the continent, behind Paris, Madrid, Barcelona, and Berlin (Statistikportal Ruhr, 2022). Part of the state of North Rhine-Westphalia has more than a dozen cities that are very well connected by rail and road, forming a polycentric metropolis (Reicher et al., 2020). Some of the most important cities in this region are: Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen and Gelsenkirchen.

For at least a hundred years, from the mid-19th century to the mid-20th century, Ruhr Valley was one of Europe's largest industrial centers. The region was considered the engine of German industrialization, with an economy based on coal mining and steelmaking. From the 1950s onwards, coal mining went into crisis, followed by the steel industry two decades later. As we will explore further, social, economic, cultural, and environmental consequences are immense. Hundreds of mines and industrial plants were abandoned, jobs were decimated, and the region had to devise ways to restructure its economy and urban fabric.

While the hegemony of the industrial economy and society belongs to the past of the Ruhrgebiet, certain elements of those times remain vivid among the population and its authorities: memory and identity. A notable example is the Route der Industriekultur. Dozens of mines, factories, canals, and old sediment deposits have been repurposed

as parks, museums, and venues for various events, forming this tourist and cultural route. It showcases 150 years of German industrial culture along a 400-kilometer route that includes 27 key points (parks, museums, convention centers, documentation centers), 17 viewpoints, and 13 villages, all of which are meticulously preserved.

In this article, we present the results of a case study conducted on-site regarding the refunctionalization of industrial heritage in Ruhr Valley. This study was guided by the following question: How, why, and for whom has the Ruhr Valley preserved its industrial heritage? To answer this question, we draw on existing literature, examine documents, and analyze sites of identity and memory related to Ruhr's industrial heritage on-site. By the end of this article, the author had visited thirteen¹ cities in the Ruhrgebiet and thirteen points² along the Ruhr Industrial Heritage Route, including parks, museums, viewpoints, and working-class neighborhoods. During the visits, the author conducted interviews and held informal conversations with researchers (sociologists, historians, and urban planners), museum professionals, curators, independent artists, former workers, union leaders, and local politicians.

Industrialization and deindustrialization

Urbanization in the Ruhr Valley is directly linked to coal mining. The first mines in the region appeared in the 13th century, when the Ruhrgebiet was still a mostly rural territory with

a few medieval towns, some of which were members of the Hanseatic League. At that time, coal mines were small, scarce, and located on the surface. Mining was a secondary activity for peasants. This slowly began to change in the 17th century, during the Thirty Years' War, when Essen began to use coal on a larger scale to feed the forges that blacksmiths used to produce weapons, beginning the city's long relationship with the military industry (Harris, 1946).

It was only in the 19th century that mining truly changed the history of Ruhr Valley forever.³ At the beginning of that century, there were 127 coal mines in the region. By 1870, this number more than doubled. This evolution is associated, among other things, with the emergence of the steam engine, which facilitated water pumping, tunnel drilling, ventilation, and the hoisting of workers and extracted coal. The average annual production per mine increased from 50,000 tons in 1870 to 500,000 tons in 1909, and 1 million tons in 1937. In that year, coal production in Ruhrgebiet was three times greater than that of France and larger than that of the entire Soviet Union (Harris, 1946).

From the mid-19th century onward, the steel industry flourished in the region, making the Ruhr Valley the engine of German industrialization. The combination of a vast reserve of high-quality coal to fuel the large furnaces of the steel industry; good railway connections to other regions of the country (especially after the opening of the Köln-Minden railway); relative proximity to Siegerland, which provided iron ore; growing demand for steel; and economic protectionism, all contributed to the proliferation of industries

that integrated different stages of production (Feldenkirchen, 2006). Two companies were particularly important for the Ruhr Valley: Bochumer Verein, founded in the second half of the 19th century in the city of Bochum; and Krupp AG, whose operations date back to the early 19th century in the city of Essen. These companies played a crucial role in German unification, providing the necessary steel for the construction of railways that connected different regions of the emerging state, and supplying armaments for wars against Austria (1866) and France (1870–1871).

The industrialization process in Ruhr Valley was marked by two general characteristics: high speed and lack of planning (Berger; Golombeck, 2020). These characteristics were a result of urgency, as German industrial development occurred later than other European states such as England and France. Associated with these characteristics, we can also note disordered urbanization, rapid population growth, and a significant environmental impact.

Until 1823, Essen did not expand beyond its medieval walls. In the early 19th century, the combined population of Bochum, Essen, and Dortmund did not exceed 12 thousand people (Pounds, 1952). Just over two centuries later, the population of these three cities together reaches almost 1.5 million people (Statistikportal Ruhr, 2022). This population growth was associated with the disorderly evolution of cities, mirroring the emergence of mines and factories during their various stages of development. Therefore, according to Wehling (1982), Ruhr Valley presents uneven patterns of urbanization and urban dynamics.

The significant population growth described in the previous paragraph would not have been possible without a massive migratory flow that can be divided into three waves. The first wave, which occurred in the mid-19th century, attracted workers from various regions of Prussia, especially Silesia and Posen, which are now parts of the Czech and Polish territories. The second wave occurred after World War II, when more than 13 million people fled East Germany. A lot of them were employed in the mines and factories of Ruhrgebiet. The third wave took place in the 1950s when, due to the post-war economic boom, the government of the Federal Republic of Germany entered into agreements with other countries to attract workers known as Gastarbeiter (guest workers). The first agreement was signed with Italy in 1955, followed by agreements with the Spanish, Turkish, Moroccan, Portuguese, Tunisian, and Yugoslav governments (Nogueira, 2018). Nowadays, the region continues to be a destination for immigrants. Among the over 5 million inhabitants, 891 thousand are of foreign nationality. The largest groups are Turks (20%), Syrians (12%), Ukrainians (6%), and Poles (6%) (Statistikportal Ruhr, 2022).

The rapid and disorderly industrialization in the Ruhr Valley also produced severe consequences for the environment: "air pollution was widespread, trees were blighted, crops were reduced, and rivers were clogged with waste and dirt" (Brüggemeier, 1994, p. 48). River pollution was associated with a typhoid fever epidemic that, in the early years of the 20th century, killed more than 3,000 people in the region. Air pollution was equally problematic. Cities in the Ruhrgebiet lived under heavy smog, and the complete lack of

control over the release of sulfur dioxide was evident in the fields where vegetables barely grew, and in the trees, whose canopies became increasingly smaller (ibid.).⁴

The industrial cycle of the Ruhr Valley began to decline following the 1959 Coal Crisis (Berger; Golombeck, 2020), caused by low demand as coal faced competition from alternatives, such as oil and natural gas. This crisis marked the first challenge faced by the European Coal and Steel Community, the precursor to the European Union, which threatened its existence (Economic And Political Weekly, 1959). Between 1957 and 1967, 267 thousand workers lost their jobs in Ruhr Valley (Oei; Brauers; Herpich, 2020). Thanks to the Co-Determination Law for the steel and coal industries (Montanmitbestimmungsgesetz) of 1951, which stipulated equal participation between workers and employers in the executive committees of companies, the negative consequences of the crisis could be mitigated: shifts were shortened and workers were retired with state support. However, layoffs were unavoidable. Fortunately, for many people, the coal crisis occurred in the last years of the German Economic Miracle, allowing some of the mining workforce to be absorbed by local industry (ibid.).

It did not take long for a new crisis to emerge. According to Hosperr (2004), the oil crisis in the 1970s reduced demand for cars and ships. Additionally, imports from countries with much lower average wages than Germany increased, posing challenges for Ruhr industries to compete. The first economic reorientation strategy for Ruhr, the Ruhr Development Program, failed, and the number of unemployed people in the region

rose from 12,000 in 1970 to 100,000 in 1976 (Oei; Brauers; Herpich, 2020). Truly effective measures were only implemented with the regionalization of economic restructuring policies, beginning in the mid-1980s, focusing on economic diversification and professional qualification, including the establishment of numerous universities

Today, despite some extremely specialized steel industries still operating in the region, the heavy industry of Ruhr has become more of a memory than a vibrant presence (Berger; Golombeck, 2020). To understand the extent of the transformation the Ruhrgebiet has undergone, it is important to note that in 1961, 61% of the region's population worked in the secondary sector and 36% in the service sector. By 2000, 33% of the population worked in the secondary sector, while 65% worked in the service sector (Oei; Brauers; Herpich, 2020). Furthermore, the coal mining was discontinued. In 1958, there were 138 mines in operation, employing almost half a million people. Forty years later, only 13 mines were operational and employed 60,000 people (Goch, 2002). Currently, there are no more active mines in the Ruhr Valley.

Identity and memory

In an article on the memories of a mining city in Brazil, Maia and Silva (2019, p. 67.) assert that "the counterpoint and the very condition of the existence of memory is forgetting. Memory is selective. We only remember because we forget." Therefore, before analyzing

the preservation of the industrial heritage of Ruhr Valley, it is pertinent to question which memories have been selected and why this selection was made. We anticipate that the answer is directly linked to the identity produced and shared by the population in that region.

Anderson (2008) was the first to propose an interpretation of the nation as an imagined community – that is, as a collective united by the force of certain shared signs. By the time his most famous book was released, Castoriadis (1982) had already introduced the idea of the imaginary, a symbolic network that operates as a constituent dimension of social life. The novelty of Anderson's idea was the possibility of understanding nations beyond their material and tangible properties, perceiving them through the relation between these properties, and the sharing of imaginaries by people who understand and recognize themselves as part of a group, even though they may never have had any contact with each other.

According to Anderson (2008, p. 33), "in fact, all communities larger than of face-to-face contact (and perhaps even these) are imagined." With this in mind, we can view Ruhrgebiet as an imagined community and the preservation of its industrial heritage as a determining element for this imagination and the conservation of its identity. This identity, far from being a finished and frozen product, should be seen as a process resulting from multiple social interactions — mediated or not by symbols, but certainly permeated by various imaginaries – which is similar to what Domingues (1999) called collective subjectivity.

To understand the process of forming Ruhrgebiet's identity, it is important to consider its temporal dimension. Today, there is a common identity in the Ruhr Valley, displayed on shirts and caps with crossed pickaxes and sledgehammers or with the phrase "Glück Auf" (a miner's greeting); in insider jokes, such as calling pigeons "Ruhr flamingos"; in events like the Ruhrpott Rodeo, one of Germany's largest punk music festivals; in linguistic regionalisms, like starting a sentence with 'Hömma' (listen!). However, this is not always the case. Van Houtum and Lagendijk (2001) recall that in the past, people's loyalty was more linked to their hometown than to the region.⁵ There was even a rivalry between the cities fueled by the football teams of Ruhr Valley. An example is the dispute in the 1970s between VfL Bochum, a football team from the city of Bochum, and FC Schalke 04, a football team from Gelsenkirchen, over their right to name their stadium (Ruhrstadion).

Football is an essential element in shaping the identity of Ruhr Valley.⁶ During a visit to Ruhrstadion (now Vonovia Ruhrstadion, following the leasing of naming rights to a real estate company based in the city) organized by Ruhr University Bochum, the author of this article was guided by an approximately 75-year-old man, a supporter of VfL Bochum, and a volunteer. With evident pride, the gentleman showcased the entire stadium, including the

players' entrance tunnel, which realistically simulated the interior of a coal mine. When asked about the possibility of demolishing the old stadium for the construction of a new one, an idea suggested by local politicians and sports officials, the guide interrupted the question, stating emphatically, "No chance. This is our history. They can modernize and expand, but not destroy." This statement indicates that, despite the stadium not being officially recognized as part of the industrial heritage of Ruhr, it is considered by many as a symbol of Ruhrgebiet identity.

The relation between FC Schalke 04 and coal mining was not significantly different. According to the club's website

Like the coal industry, football – and especially FC Schalke 04 – is deeply connected to the so-called "Ruhrgebiet", the Ruhr area. The men who founded Schalke in 1904 were working-class people who completed apprenticeships at the mine. Mining is therefore an essential part of our founding history; our founding fathers are born on coal.

After the closure of the last coal mine in Ruhrgebiet in 2018, FC Schalke 04 organized an emotional farewell at its stadium, as we can see in photo of the club's supporters holding black papers, representing the "black gold" of the Ruhr, and an image of a miner (Figure 1).

Figure 1 – Tribute from FC Schalke 04 fans to the Ruhrgebiet miners



Source: FC Schalke 04 (2018).

While the idea of the Ruhrgebiet as a singular region and a co-shared identity emerged in the interwar period, propelled by the French and Belgian occupation (Berger, 2019), from the 1960s onwards, amidst the mining and industrial crisis, interest in the Ruhr Valley's past and memory emerged (Berger; Golombeck, 2020).⁷ Since then, industrial heritage has become a crucial element of this identity. As Berger and Wicke (2014, p. 232) point out, "it is difficult to think of any other urban region in the world in which industrial heritage has taken on such a significant role in public representation of the region during massive processes of de-industrialization."

The relationship between a region's historical heritage, memory, and collective identity cannot be understood as mechanical, static, or unilateral. It is a continuous feedback process that involves individuals, collectivities, time, and space. Augusto (2011) identifies the collective sharing of memories

as a factor that ensures what Giddens (1991) called "ontological security", i.e. the maintenance of one's identity, environment and surrounding material. She further suggests that the relationship with memory is currently undergoing transformations, including shifts in the connection between the present and the future and a loss of confidence in progress as a historical narrative. This is precisely the technical progress of which large industries, such as those in the Ruhr Valley, were the greatest representation and subject to radical critique by German philosopher Walter Benjamin (2005). Consequently, the industrial heritage of the Ruhrgebiet also stands ambiguously as a monument to both culture and barbarism, to ontological security and to "mistrust in all reconciliation: between classes, between nations, between individuals. And unlimited trust only in I. G. Farben and the peaceful perfection of the air force" (Benjamin, 2005a, p. 34).

Memory, whether lived or transmitted, is an experience that can be collective and individual. In their book on romanticism as a cultural movement critical of modernity, Löwy and Sayre (2015) argued that this movement, often characterized by an idealization of the past, can manifest in various forms with differing contents: progressive or conservative. Similarly, industry, as one of the great symbols of modernity and progress, can be subject to different critiques and idealizations. In analyzing the case of Ruhrgebiet, Berger (2019) arrived at a similar conclusion, noting the existence of both reactionary and progressive nostalgia.

Memory is a collection of fragments that can be organized in infinite ways. If, as Benjamin (2005a) claimed, the angel of history perceives a catastrophe accumulating ruins, we can conceive of memory fragments as shards taken from the ruins of history.⁸ Depending on how these fragments are organized, nostalgia emerges as a felt memory. Therefore, the preservation of the industrial heritage of the Ruhr Valley also serves as a source of nostalgia for the region's population

Berger (2019) analyzed nostalgia in the Ruhr Valley not as the result of an antagonistic memory, but rather as agonistic — meaning reflexive, multi-perspectival, and counterhegemonic (ibid., p. 41). According to him, such agonistic memory would be capable of absorbing ambiguities such as

[...] recognize the victims of this industrial past and deindustrialized present and support their just causes. At the same time, agonistic memory frames bring the victim's perspective into dialogue with other perspectives,

thereby producing a political debate on deindustrialization and opposing its (now dominant) understanding as an unchangeable natural force. It would also seek to understand the sociopolitical conditions of our increasingly post-industrial present by pointing to different possible futures arising from diverse representations of the past. (Ibid., p. 41)

Berger, assuming that agonistic memory can handle ambiguities, presented a typology of industrial nostalgias in the Ruhr Valley as seven layers, which is not necessarily exclusive. The first layer comprises pride related to the rise of an industrial region and its distinct identity, history, and aesthetics. The second layer is linked not to a regional but rather to a national identity, largely based on an economic dimension tied to the significance of the Ruhr Valley in German history. The third layer is related to artistic modernity. In addition to important museums, the cities in the region have numerous modernist constructions, many designed by architects associated with the Bauhaus movement or New Objectivity (*Neue Sachlichkeit*). The fourth layer concerns solidarity built among members of the working class in Ruhrgebiet. The fifth layer is connected to the idea of openness and tolerance, developed after many decades of receiving migrants from different origins. The sixth layer relates to the many environmental issues of the past that fuel the possibility of building a more sustainable future. The seventh and final layer is linked to the everyday culture of Ruhr Valley, with its beers, foods, pigeons, and elements documented by historians who founded oral history as a research methodology in Germany.

The origins of preservation and refunctionalization

We have established that the industrial past fuels the memory and nostalgia of the people of Ruhr Valley. Now, we will explore how the reverse is also true: the memory and nostalgia of the population are crucial for the preservation of industrial heritage. It is noteworthy that the political and economic decision to preserve and repurpose this heritage was neither obvious nor natural. Rather, it stemmed from a bottom-up movement involving the mobilization of a segment of society that advocated for this goal.

From the 1960s onward, a series of initiatives have been implemented to mitigate the effects of deindustrialization in the Ruhr Valley. These initiatives, characterized by their conservative nature, aim to maintain old economic structures. They were guided by the paradigm "no miner should be unemployed" and were based on the strong corporatist framework that emerged after the war. However, despite their high costs, these policies achieved modest results in terms of maintaining jobs and social well-being in the region. From 1973 onwards, the unemployment rate skyrocketed and never returned to previous levels.

In the late 1980s, with the regionalization of policies aimed at guiding structural changes, a new approach was experimented (Dahlbeck et al., 2021). This included significant investments in the construction of universities, transforming the Ruhrgebiet into the Wissensregion Ruhr (Ruhr Knowledge Region); economic diversification oriented towards specialization; and the exploration of endogenous economic

potential. This latter aspect encompasses efforts to develop the cultural sector, including the preservation of industrial heritage.

The first milestone in the cultural turnaround in the Ruhr Valley, centered on repurposing and preserving industrial heritage, was the realization of the Internationale Bauausstellung Emscher Park (IBA), initiated in 1989. The IBA was an architectural exhibition focused on implementing landscape and urban development projects covering more than 800 square kilometers, aimed at revitalizing the economy and culture of the Ruhr Valley as well as preserving the region's environment. Seventeen cities were included in the program, primarily in the northern part of Ruhr Valley, an area that typically exhibits the worst economic and social indicators in the region. By the end of the exhibition, hundred and seventeen projects had been implemented.

This was more than just a clearing, refurbishment, or repair. By creating a (new) sense of identity, the IBA made a special contribution to the conscious restructuring of the region in the midst of fundamental structural change. The IBA projects were grouped under six central guiding topics: working in the park, new buildings and modernizing housing estates, ecological renewal of the Emscher system, promotion of urban development and social stimuli for urban development, and the establishment of a regional park structure. (Internationale Bauausstellung Emscher Park, s.d.)

In addition to being a milestone in the process of preserving and repurposing the industrial heritage of the Ruhr Valley, the IBA was of fundamental importance for the

valorization of ruhrgebiet's intangible heritage (Berger; Wicke, 2014). Food (currywurst), sports (football), and conflicts (strikes) came to be regarded as integral components of local culture and were linked to industrial identity. Similarly, the concept of solidarity among miners (Kumpel) and the prevalence of kiosks selling beers, tobacco, and other products in the Ruhrgebiet also became emblematic of the region's cultural heritage

It should be noted that public authorities have not always prioritized the preservation of industrial heritage. Parallel to the organization of the IBA, in 1992 the city of Oberhausen authorized the demolition of factory structures on the site of the former Gutehoffnungshütte mining company. Four years later, on the same site, Westfield Centro opened, a gigantic shopping center that today boasts the second largest food court in Europe.

It was with the realization of the IBA that the idea of creating a national park began to be discussed, inspired by the example of the Lowell National Historical Park, founded in 1978, in Massachusetts, to preserve and disseminate the history of the local textile industry. The idea was promptly rejected by the political and business elite of the municipalities in the Ruhrgebiet, fearing that such a project would limit the region's development potential. According to Berger and Wicke (2014), the Ruhr Industrial Heritage Route emerged as a compromise established between politicians, businessmen, and movements advocating for the preservation and repurposing of historic industrial spaces. The way found to establish this compromise was the creation of the route that connected different points of interest without, however, operating as a national park. In the first decade of the 21st century, with a fixed budget, the

route was expanded and gained even more popularity, attracting residents and visitors from all over Germany and various countries worldwide.

In 2001, a new milestone for the preservation of the industrial heritage of the Ruhr Valley emerged: the Zollverein Coal Mine Industrial Complex was designated by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco) as a World Heritage Site, the second related to Germany's industrial history. Today, the country boasts 52 sites recognized by Unesco as World Heritage Sites. Only three of them have ties to the industrial past: the Völklingen Ironworks, located in the city of the same name and inscribed in 1994; the Zollverein Coal Mine, located in Essen and inscribed in 2011; and the Fagus Factory, located in Alfeld and inscribed in 2011. Unesco's recognition was of great importance, as it certifies the architectural and cultural, tangible and intangible value of these spaces to the history of humanity

A third milestone for the preservation of the industrial heritage of the Ruhr Valley was the awarding of the Ruhr (represented by the city of Essen) as the European Capital of Culture in 2010, which entailed a significant financial contribution from the European Union and the German state to the region. The adopted slogan for the candidacy could not be more representative: "Change through culture – culture through change." Equally emblematic of the structural transformations the region underwent was the headline in which the state-owned communication company Deutsche Welle (2010) announced the award: "From coal to culture." Despite the majority of projects related to the award not being directly linked to the industrial past, it was not ignored. In

fact, the symbolic inauguration of the project took place at the Zollverein Coal Mine, now converted into the Ruhr Museum. Since then, the same location has continued to host an enormous permanent exhibition on the history of the Ruhr Valley, including, as expected, its mining and industrial past

For the three milestones listed here to exist, years of social mobilization and political negotiation were necessary. In the 1960s, local and national politicians were more concerned with combating deindustrialization than preserving the skeletons of large industries. The powerful unions in the region considered the preservation of industrial heritage a way to "kill jobs," and a significant portion of retired workers just wanted to see the mines closed quickly and cheaply (Berger; Wicke; Golombek, 2017). The preservation and refunctionalization of the industrial heritage of the Ruhr Valley was boosted by an articulation between intellectuals, academics and the population of the Ruhr Valley.

Berger, Wicke, and Golombek (2017) list three emblematic cases of civil society mobilization that can be considered the embryos of the movement for the preservation and repurposing of the industrial heritage of the Ruhrgebiet. The first case occurred in the second half of the 1960s when historians, architects, students, and artists organized a substantial petition against the demolition of the historic building of the Zollern Mine, closed in 1966, in Dortmund. The construction, designed by Bruno Möhring in the Art Nouveau style, was preserved after the petition was delivered to the governor of North Rhine-Westphalia. The second case was called the Workers' Initiative (Arbeiterinitiativen), a large movement for the preservation of workers' housing that involved

the inhabitants of these neighborhoods, students, and university professors. In 1972, the Eisenheim settlement, founded in 1848 in the city of Oberhausen, became the first neighborhood of its kind to be considered industrial heritage and receive protection. The last case listed was the Carl Mine, founded in 1886 in Essen. In 1977, the progressive pastor Willi Overbeck began mobilizing working-class youth to organize a socio-cultural center in the complex of the old mine, which was threatened by a rezoning plan led by the municipal council. In 1985, the site eventually received the title of industrial heritage.

Two conditions, one political and the other cultural, can be pointed out as facilitators for the emergence and maintenance of the process narrated here. The first relates to the social-democratic government in North Rhine-Westphalia.⁹ In 1980, the then governor (and future President of the Republic) Johannes Rau established the Ministry for Regional Urban Development, which included the Department for Historical Monuments and Monument Preservation, creating an institutional link between monument preservation and urban planning. The simple preservation of these spaces would not be possible without refunctionalizing their structures. Therefore, planning and a budget designated for this purpose were necessary, which became a reality with the creation of the mentioned ministry (Oesters, 2015). At that moment, the Social Democratic Party began to see industrial heritage not only as an element for the structural transformation of the Ruhr Valley's economy but also as a foundation for the construction of a social-democratic Ruhr Valley based on the preservation of working-class memory (Berger; Wicke; Golombek, 2017).

The second condition that facilitated the preservation and repurposing of the industrial heritage of the Ruhrgebiet was the creation and popularization of the concept of Industrial Culture (Industriekultur), attributed to the art historian Tilmann Buddensieg. While Buddensieg's work in the 1970s focused on the question of industrial aesthetics, Hermann Glaser (1981), in the following decade, began to consider it from a social and cultural perspective. It didn't take long for the concept to be used as a tool to connect the preservation of industrial spaces, urban spaces, and everyday life, operating as one of the elements that helped legitimize the civil society's demands for the conservation of old industries (Berger; Wicke, 2014).

Examples of preservation and refunctionalization

It's pertinent to point out that the Ruhrgebiet's industrial heritage can be divided into two categories: immaterial and material. In the first category, we find foods, idiomatic expressions, sports, festivities, and symbols related to steelmaking and mining. In the second category, which we observe more closely in this article, we find the physical structures themselves. Secondly, it is worth noting that not all industrial heritage in the Ruhr Valley is part of the Ruhr Industrial Heritage Route. Two examples of constructions connected to the industrial past of the region that are not part of the trail are the Ruhrstadion, the stadium of the VfL Bochum team mentioned in this article, and the Dortmunder U, also

known as the U-Tower. The 70-meter-high building, inaugurated in 1927 in the center of Dortmund, housed the Dortmunder Union-Brauerei, a brewery founded in 1873. In 1968, a four-faced gold-plated letter "U" was placed on top of the building. The logo eventually became a symbol of the city. Sixty-seven years after the building's inauguration, the brewery sought a new location for its operations, and the Dortmunder U was abandoned. Only in 2008, in the context of RUHR.2010 - European Capital of Culture, the building underwent a repurposing process, becoming the home of the Ostwall Museum, a university campus, exhibition halls, and restaurants.

Analyzing the Ruhr Industrial Heritage Route, we can produce two types of classifications about its points of interest: one based on the original function and another based on its preservation and refunctionalization. According to the first classification, we can observe locations that were mines, industries, ports, warehouses, water or power stations, and waste deposits. According to the second classification, we can observe locations that have become museums, parks, educational and research institutions, convention centers, and viewpoints. It is worth noting that there are places that can fit into more than one category, such as the Wetspark in Bochum, which is both a park and a convention center. There are also two exceptions to the categories: residential spaces and monuments. With rare exceptions, such as Der Hohenhof – which was a house and became a museum – residential spaces and monuments, like the Berger-Denkmal auf dem Hohenstein, typically maintain their original function.

Unfortunately, residential spaces, former workers' neighborhoods, might be the least visited points on the Ruhr Industrial Heritage Route. This is because they lack the tourist appeal or family leisure that other points have, making them a destination sought mostly by architects, urban planners, or enthusiasts of Industriekultur. Upon arriving at Arbeitersiedlung Dahlhauser Heide, the visitor encounters a small neighborhood with curved streets in a garden city style. The houses, almost all semi-detached, built in Heimatstil with space for a garden, were erected in the early 20th century by the Krupp group to house its employees.¹⁰ While the current residents may no longer be miners or mine workers, memories of hard work persist in the streets named after mines, in the old miner carts used as large plant pots, or in the miniature mining tower used as decoration in the garden.

Unlike the residential spaces, the Zollverein Mine is a public success. Spanning over 100 hectares, the complex attracts approximately 1.5 million visitors every year and stands as the largest tourist attraction in the Ruhrgebiet (Nordrhein-Westfalen, n.d.). Once Europe's largest coal mine, the site now hosts a variety of establishments, including restaurants; a design hotel with 67 individually designed rooms inspired by mining culture; the Folkwang University of the Arts; the PACT Zollverein Choreographic Center; spaces for public and private events; the Red Dot Design Museum, one of the most important museums of its kind in the world; and the vast, fully equipped, and diverse Ruhr Museum, which tells the geological, biological, social, cultural, and economic history of the Ruhr Valley. As justification for being considered an industrial heritage, Unesco emphasized the mine's

Figure 2 – Zeche Zollverein



Source: author, in 2023.

historical significance and "the masterful combination of form and functionality in the architectural language of the Bauhaus" (Deutsche Unesco Kommission, n.d.). Despite its refunctionalization being part of the IBA, the mine closed in 1986 and the last furnace was shut down in 1993. Nevertheless, the land had already been acquired by the state, and the complex had been protected since 1986, as the company owning the plant intended its total demolition.

Arguably, the most colossal and awe-inspiring industrial structure preserved in the Ruhrgebiet is now part of the Landschaftspark Duisburg-Nord, a sprawling 180-hectare landscaped park situated on the grounds of a former Thyssen-Gruppe steel mill that operated for 84 years. In 1985, the plant underwent refunctionalisation and was opened to the public six years later as part of the IBA initiative. The visionary behind this project was Professor and architect Peter Latz, who successfully

Figure 3 – Landschaftspark Duisburg-Nord



Source: author, in 2023.

integrated leisure, sports, nature, and industrial culture into a cohesive space. Today, the park boasts lush greenery, cycling paths, children's playgrounds, a climbing route amidst old steel factory structures, scenic viewpoints, a biological station, and Europe's largest indoor diving tank – an impressive 45 m in diameter and 13 m deep – housed within a converted gasometer.

An unusual highlight along the Ruhr Industrial Heritage Route is the Halde Rheinelbe. What initially appears as a natural elevation in Ruhrgebiet's terrain is, in fact, a towering mound of mining waste reaching a height of 100 m, situated in Gelsenkirchen. As a vestige of the Rheinelbe coal mine, shuttered in 1928, the heap continued to accumulate debris from other mines until 1999. Today, the site attracts numerous visitors, particularly

cyclists, who are intrigued by the opportunity to ascend to the summit of the waste heap and admire the panoramic vista of the Ruhr Valley. The Halde Rheinelbe serves not only as a testament to industrial heritage, but also as a poignant reminder of the environmental repercussions stemming from the region's past economic endeavors.

Another example of industrial heritage repurposing in Ruhr Valley is the German Mining Museum (Deutsches Bergbau-Museum Bochum), renowned as the largest museum of its kind worldwide. Unlike other museums on the Ruhr Industrial Heritage Route, the Mining Museum was originally opened in 1930, predating the closure of mines, the onset of deindustrialization, and the subsequent structural transformations that involved the

Figure 4 – Halde Rheinelbe



Source: author, in 2023.

preservation and repurposing of Ruhrgebiet's industrial heritage. Since its foundation, the museum has undergone significant changes, partly because of the severe damage caused by bombings during World War II. In the nearly 100 years since its founding, the museum has gained a permanent exhibition, a sheave wheel structure from the Germania Mine in the nearby city of Dortmund, a 2.5 km tunnel serving as a demonstration mine faithful to the original model, and has also become home to an important documentation and research center.

Conclusion

In this article, we conducted a case study focusing on the preservation and refunctionalization of extensive industrial heritage in the Ruhr Valley, situated in the far west of Germany. Our exploration began with an overview of the region's industrialization and subsequent deindustrialization, highlighting the interplay between industrial expansion, mining activities, and urban development that has transformed this area into the nation's largest metropolis. Subsequently, we delved into the intricate relationship between identity, social memory, and tangible and symbolic structures within the urban landscape. Following this, we elucidated the multifaceted political, economic, and social processes that facilitated the preservation and repurposing of Ruhr Valley's industrial heritage. Finally, we provided illustrative examples of spaces that have been successfully preserved and repurposed, serving new social functions within the community.

We begin this article by asking how, why, and for whom did the Ruhr Valley preserve its industrial heritage? Based on our research, which involved a literature review, visits to points of interest, and interviews with local residents and scholars on the subject, we believe that we have found the answer. The preservation of the industrial heritage of Ruhr Valley occurred as part of the structural transformation that the region underwent. After various attempts to slow down the deindustrialization process and the coal mining crisis, the cities of Ruhr Valley managed to partially reinvent themselves through a coordinated regional project, promoting more modern, diverse, and sustainable economic matrices.

Despite the structural changes in the Ruhr Valley opening up space for discussion on what to do with the skeletons of these industrial mastodons, there was no guarantee that they could be preserved.¹¹ The usual path in capitalist societies, where urban space is a valuable commodity, is to allocate these lands to the real estate market (Rolnik, 2004). If old industrial structures were not demolished to make way for shopping centers or residential condominiums, it was because there was an intense mobilization of civil society advocating for the preservation and repurposing of these places of identity and memory. As we demonstrated, this mobilization was effective by leveraging representations such as the concept of Industriekultur and political opportunities such as the presence of a social-democratic government interested in sustaining a working-class identity closely linked to social democracy.

In conclusion, we have observed how the persistence of a particular shared identity, the endurance of social memory, and the preservation and repurposing of material heritage can operate as a circular yet dynamic feedback process. However, this relationship is not a metaphysical necessity; it is possible to maintain a collective identity and social memory without associated material structures, and vice versa. As demonstrated in this article, what occurred in Ruhrgebiet was a successful contingent association between

identity, memory, and preservation that yielded remarkable results in terms of urban planning. This approach effectively connected structural transformations, respected the local identity and history, and created high-quality public spaces for the population. Therefore, we contend that the experience of the Ruhr Valley described here can serve as a model for many cities in Brazil and around the world whose historical spaces, not only industrial, are subject to various cycles of real estate development.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-5082-7186>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Centro de Filosofia e Ciências Sociais, Instituto de História, Programa de Pós-Graduação em História. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.
brozrezende@gmail.com

Acknowledgements

This work was carried out with the support of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel Foundation (Capes) of the Ministry of Education through the International Cooperation Programme - Brazil-Germany Research Programme (Probral), process no. 88887.700864/2022-00

Notes

- (1) Bochum, Bottrop, Castrop-Rauxel, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hattingen, Herne, Oberhausen, Recklinghausen, Witten.
- (2) Arbeitersiedlung Dahlhauser Heide, Arbeitersiedlung Lange Riege, Deutsches Bergbau-Museum Bochum, Duisburger Innenhafen, Fernsehturm Florian, Gasometer Oberhausen, Halde Rheinelbe, Jahrhunderthalle Bochum, Landschaftspark Duisburg-Nord, LVR-Industriemuseum, Peter-Behrens-Bau, Nordsternpark Gelsenkirchen, Unesco-Welterbe Zollverein.

- (3) It is no exaggeration to say that mining has forever changed the history of the Ruhr Valley. The excavations required for mining activities caused the region's terrain to sink by up to 20 meters relative to its original altitude, necessitating the existence of water pumping stations to prevent flooding in the Ruhrgebiet. The author visited one of these stations and was greeted by the responsible engineer. When asked how long these stations would need to operate, he replied: "forever."
- (4) The case of the Emscher River is exemplary. The river, which runs through the northern part of the Ruhr Valley for 80 kilometers from Dortmund to the Rhine, was for many years the destination for household sewage and waste from industry and coal mines, and was considered biologically dead. Since 1992, the Emscher has undergone a highly successful restoration process led by the EmscherGenossenschaft, a century-old public corporation responsible for the river's waters. After nearly 6 billion euros invested in sewage collection and treatment, and ecosystem restoration, the Emscher is now clean and available for use by the population of the Ruhr Valley.
- (5) The authors acknowledge the presence of a regional identity but argue that identification with one's hometown holds greater significance.
- (6) It is no accident that the German Football Museum (Deutsches Fußballmuseum) is not located in the country's capital, but rather in Dortmund, in the Ruhrgebiet.
- (7) Between January 1923 and August 1925, the Ruhr Valley was occupied by French and Belgian troops as punishment to the German Empire for not paying the war reparations imposed by the Treaty of Versailles. The occupation fueled German nationalism and pride among the Ruhrgebiet population, which engaged in tactics of peaceful resistance.
- (8) In a passage from the poem "The Waste Land," in which Eliot (1981, p. 105) deals, among other things, with forgetfulness, he states: "These fragments I have shored against my ruins".
- (9) The Social Democratic Party of Germany (Sozialdemokratische Partei Deutschlands - SPD) governed North Rhine-Westphalia between 1966 and 2017, with a short break between 2015 and 2010.
- (10) Heimatstil can be translated as "homely style". It is an architectural style that was very common in the first decade of the 20th century in Germany. Its main characteristic is its inspiration from traditional local buildings.
- (11) Freeman (2019), in an interesting work on the history and importance of industrialization, refers to factories as "mastodons," that is, as giants that have become extinct. Nevertheless, Freeman argues that the extinction of factories, or at least of industrial society, is a Western phenomenon. According to the author, the gigantic factories continue to thrive in Asia.

References

- ANDERSON, B. (2008). *Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. São Paulo, Companhia das Letras.
- AUGUSTO, M. H. O. (2011). Tempo, memória e identidade: algumas considerações. *Política & Trabalho: Revista de Ciências Sociais*, n. 34, pp. 41-72.

- BENJAMIN, W. (2005a). "Sobre o conceito de história". In: BENJAMIN, W. *Magia e técnica, arte e política*. São Paulo, Brasiliense.
- _____. (2005b). "O surrealismo: o último instantâneo da inteligência europeia". In: BENJAMIN, W. *Magia e técnica, arte e política*. São Paulo, Brasiliense.
- BERGER, S. (2019). Industrial heritage and the ambiguities of nostalgia for an industrial past in the Ruhr Valley, Germany. *Labor*, v. 16, n. 1, pp. 37-64.
- BERGER, S.; GOLOMBEK, J. (2020). "Memory, Culture and identity construction in the Ruhr Valley in Germany". In: BERGER, S. (org.). *constructing industrial pasts. heritage, historical culture and identity in regions undergoing structural economic transformations*. Nova York, Berghahn Books.
- BERGER, S.; WICKE, C. (2014) Um imaginário pós-industrial? A popularização do patrimônio industrial no Ruhr e a representação de sua identidade regional. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, v. 27, n. 54, pp. 231-254.
- BERGER, S.; WICKE, C.; GOLOMBEK, J. (2017). Burdens of Eternity? Heritage, Identity, and the "Great Transition" in the Ruhr. *The Public Historian*, v. 39, n. 4, pp. 21-43.
- BRÜGGEMEIER, F.-J. (1994). A nature fit for industry: the environmental history of the Ruhr Basin, 1840 - 1990. *Environmental History Review*, v. 18, n. 1, pp. 35-54. Special Issue on Technology, Pollution, and the Environment.
- CASTORIADIS, C. (1982). *A instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- DAHLBECK, E. et al. (2021). *Analysis of the historical structural change in the German hard coal mining Ruhr area (case study)*. Dessau-Roßlau, Umweltbundesamt
- DEUTSCHE UNESCO KOMMISSION [s.d.]. *Industriedenkmal im Stil des Bauhauses*. Disponível em: <https://www.unesco.de/kultur-und-natur/welterbe/welterbe-deutschland/industriekomplex-zeche-zollverein-essen>. Acesso em: 3 jan 2024.
- DEUTSCHE WELLE (2010). *From coal to culture*. Disponível em: <https://www.dw.com/en/from-coal-to-culture-the-ruhr-as-a-european-cultural-capital/a-5084726>. Acesso em: 29 dez 2023.
- DOMINGUES, J. M. (1999). *Criatividade social, subjetividade coletiva e a modernidade brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro, Contra Capa.
- ECONOMIC AND POLITICAL WEEKLY (1959). *The coal crisis in Europe*. Disponível em: https://www.epw.in/system/files/pdf/1959_11/14/the_coal_crisis_in_europe.pdf. Acesso em: 10 dez 2023.
- ELIOT, T. S. (1981). Poesia, *The Waste Land*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- FC SCHALKE 04 (2018). *FC Schalke 04 bids emotional adieu to the coal miners*. Disponível em: <https://schalke04.de/en/inside-en/fc-schalke-04-bids-emotional-adieu-to-the-coal-miners/>. Acesso em: 20 dez 2023.
- FELDENKIRCHEN, W. (2006). *Iron and steel industry in the Ruhr area between 1879 and 1914*. Cologne, GESIS Data Archive.
- FREEMAN, B. J. (2019). *Mastodontes: a história da fábrica e a construção do mundo moderno*. São Paulo, Todavia.
- GIDDENS, A. (1991). *As consequências da modernidade*. São Paulo, Editora Unesp.
- GLASER, H. (1981). *Maschinenwelt und Alltagsleben. Industriekultur in Deutschland vom Biedermeier bis zur Weimarer Republik*. Frankfurt, Krüger.
- GOCH, S. (2002). Betterment without Airst: Social, Cultural, and Political Consequences of De-industrialization in the Ruhr. *International Review of Social History*, v. 47, S10, pp. 87-111.

- HARRIS, C. D. (1946). The Ruhr Coal-Mining District. *Geographical Review*, v. 36, n. 2, pp. 194-221.
- HOSPERS, G.-J. (2004). Restructuring Europe's rustbelt: The case of the German Ruhrgebiet. *Intereconomics*, Springer. Heidelberg, v. 39, n. 3, pp. 147-156.
- INTERNATIONALE BAUAUSSTELLUNG EMSCHER PARK [s.d.]. *Future for an industrial region*. Disponível em: <https://www.internationale-bauausstellungen.de/en/history/1989-1999-iba-emscher-park-a-future-for-an-industrial-region/>. Acesso em: 28 dez 2023.
- LÖWY, M.; SAYRE, R. (2015). *Revolta e melancolia: o romantismo na contracorrente da modernidade*. São Paulo, Boitempo.
- MAIA, A. C. N.; SILVA, R. H. A. (2020). A sirene que não toca: memórias sobre ruínas e desocupação de uma cidade mineradora. *História Oral*, v. 22, n. 2, pp. 58-73.
- NOGUEIRA, K. (2018). "Guest Workers" in Mining: Historicising the Industrial Past in the Ruhr region from the Bottom Up. *BIOS – Zeitschrift für Biographieforschung, Oral History und Lebensverlaufsanalysen*, v. 31, pp. 102-113.
- NORDRHEIN-WESTFALEN [s.d.]. *Zeche Zollverein. Vom Ort der Maloche zum UNESCO-Welterbe*. Disponível em: <https://www.nrw-tourismus.de/a-zeche-zollverein>. Acesso em: 3 jan 2024.
- OEI, P.-Y.; BRAUERS, H.; HERPICH, P. (2020). Lessons from Germany's hard coal mining phase-out: policies and transition from 1950 to 2018. *Climate Policy*. London, v. 20, n. 8, pp. 963-979.
- OERTERS, K. (2015). "Industrial heritage in the Ruhr region and south wales in historical comparison". In: CZIERPKA, J.; OERTERS, K.; THORADE, N. (org.). *Regions, industries and heritage. Perspectives on economy, society, and culture in modern western Europe*. Hampshire, Palgrave Macmillan, pp. 240 -261.
- POUNDS, N J. G. (1952). *The Ruhr: a study in historical and economic geography*. Bloomington, Indiana University Press.
- REICHER, C. et al. (org.) (2020). *Polycentric city regions in transformation. The Ruhr agglomeration in international perspective*. Berlin, Lit Verlag.
- ROLNIK, R. (2004). *O que é cidade*. São Paulo, Brasiliense.
- STATISTIKPORTAL RUHR (2022). *Referat bildung, soziales und regionalanalysen*. Disponível em: <https://statistikportal.ruhr/#%C3%9Cberblick>. Acesso em: 2 out 2023.
- VAN HOUTUM, H.; LAGENDIJK, A. (2001). Contextualising regional identity and imagination in the construction of polycentric urban regions: the cases of the Ruhr area and the basque country. *Urban Studies*, v. 38, n. 4, pp. 747-767.
- WEHLING, H. W. (1982). Revising the Urban Structure of the Ruhr Region. *GeoJournal*, v. 6, n. 5, pp. 409-417.

Translation: this article was translated from Portuguese into English by the author himself and reviewed by Victor Serebrenick, email: serebrenick@gmail.com

Received: March 13, 2024
Approved: July 19, 2024

Patrimônio industrial, identidade e memória: o caso do Vale do Ruhr

Industrial heritage, identity, and memory:
the case of the Ruhr Valley

Rafael Rezende [1]

Resumo

Este artigo tem como objetivo descrever e analisar o processo de preservação e de refuncionalização do patrimônio industrial do Vale do Ruhr a partir de uma pesquisa de campo realizada na região entre outubro de 2023 e julho de 2024. Para tal finalidade, iniciaremos contextualizando o processo de industrialização e de desindustrialização ocorridos nos últimos 150 anos, no Vale do Ruhr, demonstrando suas conexões com a urbanização da área, bem como com a construção de uma identidade coletiva local fundamentada na memória do passado mineiro e industrial. Em seguida, demonstraremos como ocorreu o processo político e econômico que levou à formação da Rota do Patrimônio Industrial do Ruhr, um conjunto de espaços industriais de interesse histórico agora protegidos e reconvertidos a novas finalidades.

Palavras-chave: desindustrialização; patrimônio industrial; memória social.

Abstract

This article aims to describe and analyze the process of preservation and repurposing of industrial heritage in the Ruhr Valley based on field research conducted in the region between October 2023 and July 2024. To achieve this, we will begin by contextualizing the industrialization and deindustrialization process that has been occurring over the last century and a half in the Ruhr Valley. We will demonstrate its connections with the urbanization of the area and the construction of a local collective identity grounded on the memory of the mining and industrial past. Then, we will explore the political and economic processes that led to the formation of the Ruhr Industrial Heritage Route, a collection of industrial sites of historical interest now protected and repurposed.

Keywords: deindustrialization; industrial heritage; social memory



Introdução

O Vale do Ruhr, região no extremo oeste da Alemanha conhecida como Ruhrgebiet, tornou-se célebre por ser uma das mais importantes regiões industriais daquele país. Com 5,1 milhões de habitantes, o Ruhrgebiet é a maior área metropolitana da Alemanha e a quinta maior da Europa, atrás apenas de Paris, Madrid, Barcelona e Berlim (Statistikportal Ruhr, 2022). Parte do estado da Renânia do Norte-Vestfália, a região conta com mais de uma dezena de cidades muito bem conectadas pelos sistemas ferroviário e rodoviário, formando, desse modo, uma metrópole policêntrica (Reicher et al., 2020). Algumas das cidades mais importantes dessa região são: Dortmund, Bochum, Duisburg, Essen e Gelsenkirchen.

Durante pelo menos 100 anos, entre a metade do século XIX e a metade do século XX, o Vale do Ruhr foi um dos maiores centros industriais da Europa. Com economia baseada na mineração de carvão e na siderurgia, a região foi considerada o motor da industrialização alemã. A partir da década de 1950, a mineração de carvão entrou em crise e foi seguida pela indústria siderúrgica duas décadas depois. Como veremos adiante, as consequências sociais, econômicas, culturais e ambientais foram imensas. Centenas de minas e plantas industriais foram abandonadas, empregos foram dizimados e a região precisou engendrar formas de reestruturar sua economia e seu tecido urbano.

Se a hegemonia da economia e da sociedade industrial ficaram no passado do Ruhrgebiet, algo daquilo segue mantido vivo pela população e pelos governantes: a memória e a identidade. Um bom exemplo disso é a *Route der Industriekultur*. Dezenas de minas,

fábricas, canais e antigos depósitos de sedimentos foram convertidos em parques, museus e espaços para eventos diversos, formando a referida rota turística e cultural que apresenta 150 anos de cultura industrial alemã em um trajeto de 400 quilômetros com 27 pontos de interesse (parques, museus, centros de espetáculos e convenções, centros de documentação), 17 mirantes e 13 povoações, todos muito bem conservados.

Neste artigo, vamos apresentar os resultados de um estudo de caso realizado *in loco* sobre a refuncionalização do patrimônio industrial do Vale do Ruhr. Tal estudo foi guiado pela seguinte questão: como, por que e para quem o Vale do Ruhr preservou seu patrimônio industrial? Para responder a referida indagação, iremos recorrer à produção bibliográfica existente sobre o tema, examinar documentos e analisar os locais de identidade e memória do patrimônio industrial do Ruhr. Entre outubro de 2023 e julho de 2024, foram visitadas 13 cidades do Ruhrgebiet¹ e 13 pontos da Rota do Patrimônio Industrial do Ruhr,² incluindo parques, museus, mirantes e bairros operários. Durante as visitas, foram entrevistados pesquisadores (sociólogos, historiadores e urbanistas), museólogo, curadores, artistas independentes, ex-operários, sindicalistas e políticos locais com os quais se mantiveram, também, conversas informais.

Industrialização e desindustrialização

O processo de urbanização do Vale do Ruhr está diretamente associado à mineração de carvão. As primeiras minas da região surgiram ainda no século XIII, quando o Ruhrgebiet ainda

era um território majoritariamente rural, com algumas cidades medievais. Entre elas, algumas eram parte da Liga Hanseática. Naquele tempo, as minas de carvão eram pequenas, escassas e localizadas na superfície. A mineração era uma atividade secundária para os camponeses. Isso começou lentamente a mudar no século XVII, por ocasião da Guerra dos Trinta Anos, quando Essen passou a usar o carvão em maior escala para alimentar as forjas que os ferreiros usavam para produzir pequenos armamentos, iniciando a profunda relação da cidade com a indústria bélica (Harris, 1946).

Foi somente no século XIX que a mineração realmente mudou a história do Vale do Ruhr para sempre.³ No início daquele século, havia 127 minas de carvão na região. Em 1870, esse número mais do que dobrou. Tal evolução está associada, entre outros fatores, ao surgimento do motor a vapor, que facilitou o bombeamento da água, a perfuração e ventilação dos túneis e a suspensão dos trabalhadores e do carvão extraído. A produção média anual por mina cresceu de 50 mil toneladas em 1870 para 500 mil toneladas em 1909 e 1 milhão de toneladas em 1937. A produção de carvão no Ruhrgebiet foi três vezes maior que a da França e maior do que a da União Soviética inteira em 1937 (ibid.).

A partir da metade do século XIX, a indústria siderúrgica floresceu na região, tornando o Vale do Ruhr o motor da industrialização alemã. A conjunção de uma vasta reserva de carvão de qualidade para alimentar os grandes fornos da indústria siderúrgica; de uma boa conexão ferroviária com outras regiões do país (especialmente após a abertura da ferrovia Köln-Minden); da relativa proximidade com Siegerland, que provia o minério de ferro; da crescente demanda por aço; do protecionismo econômico propiciaram a proliferação de

indústrias que combinavam diferentes estágios de produção (Feldenkirchen, 2006). Duas empresas foram particularmente importantes para o Vale do Ruhr: a Bochumer Verein, surgida na segunda metade do século XIX, na cidade de Bochum e a Krupp AG, cujo início das operações remonta ao princípio de século XIX, na cidade de Essen. Ambas cumpriram um papel importante para a unificação alemã, provendo o aço necessário para a construção das ferrovias que conectaram as distintas regiões do Estado nascente e fornecendo armamentos para as guerras contra a Áustria (1866) e a França (1870-1871).

O processo de industrialização no Vale do Ruhr foi marcado por duas características gerais: a rapidez e a falta de planejamento (Berger e Golombeck, 2020). Tais características eram fruto da pressa, uma vez que o desenvolvimento industrial alemão se deu de maneira tardia em relação a outros estados europeus, como a Inglaterra e a França. Associadas às citadas características, podemos assinalar, também, a desordenada urbanização, o vertiginoso crescimento populacional e o expressivo impacto ambiental.

Até 1823, Essen não havia expandido os seus limites para fora dos seus muros medievais. No início do século XIX, a soma da população de Bochum, Essen e Dortmund não passava de 12 mil pessoas (Pounds, 1952). Em 2023, a população das três cidades juntas chega a quase 1,5 milhão de pessoas (Statistikportal Ruhr, 2022). Esse crescimento populacional estava associado à evolução desordenada das cidades, que acompanhava o surgimento das minas e fábricas em seus diferentes estágios de desenvolvimento. Assim, segundo Wehling (1982), o Vale do Ruhr acabou por apresentar padrões desiguais de urbanização e de dinâmicas urbanas.

O expressivo crescimento populacional não seria possível sem o massivo fluxo migratório que pode ser dividido em três ondas. A primeira, ocorrida na metade do século XIX, atraiu trabalhadores de distintas regiões da Prússia, em especial da Silésia e de Posen, hoje parte dos territórios polonês e checo. A segunda onda ocorreu após a Segunda Guerra Mundial, quando mais de 13 milhões de pessoas fugiram do leste alemão. Uma parcela delas encontrou emprego nas minas e fábricas do Ruhrgebiet. A terceira onda ocorreu nos anos 1950, quando, devido ao boom econômico do pós-guerra, o governo da República Federal da Alemanha recorreu a acordos com outros países para atrair mão de obra, os chamados *Gastarbeiter* (trabalhadores convidados). O primeiro acordo foi assinado com a Itália em 1955. Em seguida, outros acordos foram assinados com os governos espanhol, turco, marroquino, português, tunisiano e iugoslavo (Nogueira, 2018). Até hoje, a região segue como um destino para imigrantes. Dos poucos mais de 5 milhões de habitantes, 891 mil são de nacionalidade estrangeira. Destes, os maiores grupos são turcos (20%), sírios (12%), ucranianos (6%) e poloneses (6%) (Statistikportal Ruhr, 2022).

A rápida e desordenada industrialização no Vale do Ruhr também produziu graves consequências para o meio ambiente: “[...] a poluição era generalizada, as árvores foram danificadas, as colheitas foram reduzidas e os rios ficaram entupidos com resíduos e sujeira” (Brüggemeier, 1994, p. 48; tradução nossa). A poluição dos rios foi associada à epidemia de febre tifoide que, nos primeiros anos do século XX, matou mais de 3 mil pessoas na região. Não menos problemática era a poluição do ar. As cidades do Ruhrgebiet viviam sob uma forte névoa e a total falta de controle sobre

o lançamento de óxido sulfuroso era percebida nas plantações, cujos vegetais mal cresciam, e nas árvores, cujas copas eram cada vez menores (ibid.).⁴

O ciclo industrial do Vale do Ruhr começou a definhar a partir da crise do carvão de 1959 (Berger e Golombeck, 2020), causada por sua baixa demanda e, consequentemente, pela concorrência com o petróleo e o gás natural. Aquela foi a primeira crise encarada pela Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, embrião da União Europeia (UE), que chegou a ter sua existência colocada em risco (Economic and Political Weekly, 1959). Entre 1957 e 1967, 267 mil trabalhadores perderam seus empregos no Vale do Ruhr (Oei, Brauers e Herpich, 2020). Graças à lei de codeterminação das indústrias do aço e do carvão (*Montan-Mitbestimmungsgesetz*), de 1951, que previa uma participação paritária entre trabalhadores e patrões nos comitês executivos das empresas, as consequências negativas da crise puderam ser minimizadas: turnos foram encurtados e trabalhadores foram aposentados com apoio do Estado. Ainda assim, demissões foram inevitáveis. Para a sorte de muitos, a crise do carvão ocorreu nos últimos anos do milagre econômico alemão, o que permitiu que parte da mão de obra mineira fosse absorvida pela indústria local (ibid.).

Não tardaria para a indústria siderúrgica também entrar em crise. Hospers (2004) recorda que a crise do petróleo, nos anos 1970, diminuiu a demanda por carros e navios. Aliado a isso, aumentavam as importações de países cujo salário médio era bem mais baixo que o da Alemanha, com os quais as indústrias do Ruhr não podiam competir. A primeira estratégia de reorientação econômica do Ruhr, o Programa para o Desenvolvimento do Ruhr, falhou e o

número de desempregados na região subiu de 12 mil, em 1970, para 100 mil em 1976 (Oei, Brauers e Herpich, 2020). Medidas realmente satisfatórias só foram efetivadas com a regionalização das políticas de reestruturação econômica, a partir dos anos 1980, focadas na diversificação da economia e na qualificação profissional, o que incluiu a abertura de inúmeras universidades.

Hoje, apesar de algumas indústrias de aço extremamente especializadas continuarem operando na região, a indústria pesada do Ruhr tornou-se muito mais memória do que presença viva (Berger e Golombeck, 2020). Para se ter ideia do tamanho da transformação pela qual o Ruhrgebiet passou, é preciso ter em mente que, em 1961, 61% da população da região trabalhava no setor secundário, e 36% no setor de serviços. Já no ano 2000, 33% da população trabalha no setor secundário, enquanto 65% trabalham no setor de serviços (Oei, Brauers e Herpich, 2020). Isso sem contar a extinção da mineração de carvão. Em 1958, existiam 138 minas em operação, empregando pouco menos de meio milhão de pessoas. Quarenta anos depois, apenas 13 minas operavam, empregando 60 mil pessoas (Goch, 2002). Atualmente, não existem minas em operação no Vale do Ruhr.

Identidade e memória

Em artigo sobre as memórias de uma cidade mineradora do Brasil, Maia e Silva (2019, p. 67) afirmam que “o contraponto e a própria condição de existência da memória é o esquecimento. A memória é seletiva. Só lembramos, porque esquecemos”. Sendo assim, antes de analisar a preservação do patrimônio industrial

do Vale do Ruhr, é conveniente questionarmos quais memórias foram selecionadas e o porquê da seleção. Desde já, adiantamos que a resposta está diretamente vinculada à identidade produzida e compartilhada pela população daquela região.

Anderson (2008) foi quem primeiro propôs uma interpretação da nação como uma comunidade imaginada, isto é, uma coletividade unida pela força de determinados signos compartilhados. Quando seu mais famoso livro foi lançado, a ideia do imaginário, ou seja, de uma rede simbólica que opera como uma dimensão constituída e constituinte da vida social, já havia sido apresentada por Castoriadis (1982). A novidade trazida por Anderson foi a possibilidade de compreendermos as nações para além das suas propriedades materiais e tangíveis, percebendo-as a partir da relação entre as citadas propriedades e o compartilhamento de imaginários por pessoas que se entendem e se reconhecem como parte de um grupo, apesar de jamais terem tido qualquer contato entre si.

Segundo Anderson (2008, p. 33), “qualquer comunidade maior que a aldeia primordial do contato face a face (e talvez mesmo ela) é imaginada”. Tendo isso em vista, podemos observar o Ruhrgebiet como uma comunidade imaginada, e a preservação do seu patrimônio industrial como elemento determinante para essa imaginação e para a conservação da sua identidade. A referida identidade, longe de ser um produto acabado e congelado, deve ser lida como um processo que é fruto de múltiplas interações sociais – mediadas ou não por símbolos, mas certamente permeadas pelos mais diversos imaginários –, o que se assemelha ao que Domingues (1999) chamou de subjetividade coletiva.

Para compreendermos o processo de produção da identidade coletiva do Ruhrgebiet, começamos levando em conta sua dimensão temporal. Hoje existe uma identidade comum do Vale do Ruhr exibida em camisas e gorros com picaretas e marretas cruzadas ou com a frase *Glück Auf* (expressão própria dos mineiros para desejar boa sorte); em piadas internas como, por exemplo, chamar os abundantes pombos de flamingos do Ruhr; em eventos como o *Ruhrpott Rodeo*, um dos maiores festivais de música *punk* da Alemanha; nos regionalismos linguísticos como iniciar uma frase com *Hömma* (escute!). Contudo, nem sempre foi assim. Van Houtum e Lagendijk (2001) recordam que, outrora, a fidelidade das pessoas era muito mais vinculada à cidade natal do que à região.⁵ Inclusive, havia uma rivalidade saudável entre as cidades, algo também alimentado pelos times de futebol do Vale do Ruhr. Exemplo disso foi a disputa, ocorrida nos anos 1970, entre o *VfL Bochum*, equipe da cidade de Bochum, e o *FC Schalke 04*, equipe da cidade de Gelsenkirchen, sobre o direito de chamar o próprio estádio de *Ruhrstadion*. Ao fim, o *VfL Bochum* foi quem conseguiu manter a exclusividade sobre o nome do tradicional estádio localizado na *Castroper Straße 145*, local onde desde 1911 são realizadas as partidas de futebol da cidade.

O futebol certamente também é um elemento imprescindível para a construção da identidade do Vale do Ruhr.⁶ Em visita ao *Ruhrstadion* (agora *Vonovia Ruhrstadion*, após arrendar os direitos de propriedade do nome para uma empresa multinacional do ramo

imobiliário sediada na cidade) organizada pela Universidade do Ruhr, fui guiado por um senhor de aproximadamente 75 anos, torcedor do *VfL Bochum* e voluntário. Bastante orgulhoso, o senhor mostrou todo o estádio, inclusive o túnel de entrada dos jogadores, que simula de maneira realista o interior de uma mina de carvão. Ao ser perguntado sobre a possibilidade de demolirem o antigo estádio para a construção de um novo, algo aventado por políticos locais e dirigentes esportivos, o guia cortou a pergunta: “*Sem chance. Isso aqui é a nossa história. Podem modernizar e aumentar, mas não destruir*”. Tal afirmação demonstra que, apesar de o estádio não ser oficialmente parte do patrimônio industrial do Ruhr, ele é considerado por muitos um símbolo da identidade Ruhrgebiet.

Não muito diferente é a relação do *FC Schalke 04*, tradicional clube de Gelsenkirchen, com a mineração:

Assim como a indústria do carvão, o futebol – e especialmente o *FC Schalke 04* – está profundamente ligado ao chamado “Ruhrgebiet”, a região do Ruhr. Os homens que fundaram o Schalke em 1904 eram pessoas da classe trabalhadora que completaram o aprendizado na mina. A mineração é, portanto, uma parte essencial da nossa história fundadora; nossos pais fundadores nasceram do carvão. (*FC Schalke 04*, 2018; tradução nossa)

Após o fechamento da última mina de carvão do Ruhrgebiet, em 2018, o *FC Schalke 04* organizou uma despedida emocionada em seu estádio, como podemos ver em foto da torcida do clube segurando papéis pretos, representando o “ouro negro” do Ruhr, e a imagem de um mineiro (Figura 1).

Figura 1 – Homenagem da torcida do *FC Schalke 04* aos mineiros do Ruhrgebiet

Fonte: *FC Schalke 04* (2018).

Se a ideia do Ruhrgebiet como uma região singular e uma identidade compartilhada surgiu no período entreguerra – impulsionada pela ocupação francesa e belga ocorrida na região⁷ (Berger, 2019) –, foi a partir dos anos 1960, com a crise da mineração e da indústria, que o interesse no passado e na memória do Vale do Ruhr surgiram (Berger e Golombeck, 2020). A partir de então, a herança industrial passa a ser um elemento crucial para a composição dessa identidade e, como bem recordam Berger e Wicke (2014, p. 232), “é difícil pensar em alguma outra região urbana do mundo em que o patrimônio industrial tenha assumido um papel tão significativo na representação pública”.

A relação entre um determinado patrimônio histórico, a memória e a identidade coletiva de uma região não pode ser lida como mecânica, estática ou unilateral. Trata-se de um processo de retroalimentação contínuo entre indivíduos, tempo e espaço. Augusto (2011)

identifica o compartilhamento coletivo de memórias como um elemento de garantia daquilo que Giddens (1991) chamou de “segurança ontológica”, isto é, na manutenção da sua identidade, ambiente a material circundante. Ela ainda afirma que, no presente, a relação com a memória vem passando por transformações, entre as quais está a relação do presente com o futuro e a perda da confiança no progresso como sentido histórico. Justamente o progresso técnico do qual as grandes indústrias, como as do Vale do Ruhr, foram a máxima representação e que foi objeto de uma radical e inovadora crítica produzida pelo alemão Walter Benjamin (2005a). Dessa forma, o patrimônio industrial do Ruhrgebiet também repousa ambigualmente como monumento à cultura e à barbárie, à segurança ontológica e à “desconfiança com qualquer forma de entendimento mútuo: entre as classes, entre os povos, entre os indivíduos” (Benjamin, 2005b, p. 34).

A memória, vivida ou transmitida, é uma experiência que pode ser, simultaneamente, coletiva e individual. Em um livro sobre o romantismo como movimento cultural crítico à modernidade, Löwy e Sayre (2015) afirmam que tal movimento, geralmente fundamentado em uma idealização do passado, pode assumir formas semelhantes, porém com conteúdos distintos: grosso modo, progressistas ou conservadores. A indústria, como um dos grandes símbolos da modernidade e do progresso, também pode ser alvo de críticas e idealizações diversas. Ao analisar o caso do Ruhrgebiet, Berger (2019) chegou à conclusão similar, afirmando a existência de nostalgias reacionárias e progressistas.

A memória é um conjunto de fragmentos que podem ser organizados de infinitas maneiras. Se o anjo da história, como afirmou Benjamin (2005a), vê uma catástrofe que acumula ruínas, podemos pensar que os fragmentos que formam a memória são estilhaços retirados das ruínas da história.⁸ A depender de como tais fragmentos se organizam, a nostalgia surge como memória sentida. Assim, a preservação do patrimônio industrial do Vale do Ruhr é, também, alimento para a nostalgia da população daquela região.

Berger (2019) analisou a nostalgia existente no Vale do Ruhr não como fruto de memória antagonista, mas sim agonista, isto é, “reflexiva, multiperspectiva e contra-hegemônica” (ibid., p. 41). Segundo ele, a memória agonística seria capaz de absorver ambiguidades como, por exemplo:

[...] reconhecer as vítimas deste passado industrial e presente desindustrializante e apoiar as suas (justas) causas. Ao mesmo tempo, os quadros de memória agonísticos trariam a perspectiva desta vítima para o diálogo com outras perspectivas, produzindo assim um debate

políticos sobre a desindustrialização e opondo-se à sua compreensão (agora dominante) como força natural imutável. Também procuraria compreender as condições sociopolíticas de nosso presente cada vez mais pós-industrial, apontando para diferentes futuros possíveis que surgem de diversas representações do passado. (Ibid., p. 41; tradução nossa)

Assumindo que a memória agonística é capaz de lidar com ambiguidades, Berger (2019) apresentou uma tipologia das nostalgias industriais do Vale do Ruhr com sete camadas não necessariamente excludentes. A primeira camada consiste no orgulho relacionado com a ascensão de uma região industrial e da sua particular identidade, história e estética. A segunda camada está relacionada não com uma identidade regional, mas nacional, grande parte baseada em uma posição econômica vinculada à importância do Vale do Ruhr para a história alemã. A terceira camada está relacionada com a modernidade artística: além de importantes museus, as cidades da região possuem inúmeras construções modernistas, muitas delas projetadas por arquitetos próximos do movimento Bauhaus ou da Nova Objetividade (*Neue Sachlichkeit*). A quarta camada diz respeito à solidariedade construída entre os membros da classe trabalhadora do Ruhrgebiet. A quinta camada está relacionada com a ideia de receptividade e tolerância construída após muitas décadas recebendo migrantes de diferentes origens. A sexta camada diz respeito aos muitos problemas ambientais do passado que hoje alimentam a possibilidade de construção de um futuro mais sustentável. A sétima e última camada está vinculada à cultura cotidiana do Vale do Ruhr – com cervejas, alimentos, pombo, elementos registrados por historiadores que fundaram a história oral como metodologia de pesquisa na Alemanha.

As origens da preservação e da refuncionalização

Se, como acabamos de expor, o passado industrial alimenta a memória e a nostalgia da população do Vale do Ruhr, veremos agora que o caminho inverso também é verdadeiro: a memória e a nostalgia da população tiveram fulcral importância para a preservação do patrimônio industrial. Desde já, adiantamos que a opção política e econômica pela preservação e refuncionalização do referido patrimônio não foi óbvia ou natural, mas, sim, um movimento de baixo para cima (*bottom-up*) que envolveu a mobilização de parte da sociedade que batalhou por tal objetivo.

Como exposto, a partir da década de 1960, uma série de iniciativas foram criadas para minimizar os efeitos da desindustrialização no Vale do Ruhr, iniciativas que apresentavam um caráter conservador, objetivando a manutenção das antigas estruturas econômicas. Caracterizadas pelo paradigma “nenhum mineiro deve estar desempregado” e fundamentadas no forte ordenamento corporativista surgido no pós-guerra, tais políticas tiveram um alto custo e obtiveram um resultado tímido no que diz respeito à manutenção de empregos e do bem-estar social na região. A partir de 1973, a taxa de desemprego disparou e até hoje jamais voltou aos antigos níveis. No final dos anos 1980, a partir da regionalização das políticas que buscavam orientar as mudanças estruturais, um novo caminho foi experimentado (Dahlbeck et al., 2021). Podemos citar o alto investimento na construção de universidades, transformando o Ruhrgebiet no *Wissensregion Ruhr* (Região Ruhr do Conhecimento); a diversificação econômica orientada para a especialização; e a

exploração do potencial econômico endógeno, que incluiu esforços para o desenvolvimento do setor cultural, englobando a preservação do patrimônio industrial.

O marco da virada cultural ocorrida no Vale do Ruhr, cujo cerne foi a refuncionalização e a preservação do patrimônio industrial, consistiu na realização da *Internationale Bauausstellung Emscher Park* (IBA), iniciada em 1989 – uma exposição arquitetônica focada na implementação de projetos de ordenamento paisagístico e de desenvolvimento urbano que envolveu mais de 800 quilômetros quadrados, com intuito de renovar a economia e a cultura do Vale do Ruhr, bem como preservar o meio ambiente da região. Dezesete cidades foram incluídas no programa, a maioria delas na parte norte do Vale do Ruhr, área que costuma apresentar os piores indicadores econômicos e sociais da região. Ao fim da exposição, 117 projetos foram implementados:

Tratava-se de mais do que apenas limpeza, reforma ou reparo. Ao criar um (novo) sentido de identidade, a IBA deu uma contribuição especial para uma reestruturação consciente da região no meio de uma mudança estrutural fundamental. Os projetos do IBA foram agrupados em seis eixos norteadores centrais: trabalho no parque, novas construções e modernização de conjuntos habitacionais, renovação ecológica do sistema Emscher, promoção do desenvolvimento urbano, estímulos sociais para o desenvolvimento urbano e o estabelecimento de uma estrutura de parques regionais. (*Internationale Bauausstellung Emscher Park*, s.d.; tradução nossa)

Além de marco do processo de preservação e refuncionalização do patrimônio industrial do Vale do Ruhr, a IBA teve fundamental importância para a valorização do patrimônio imaterial da região (Berger e Wicke, 2014).

Alimentos (*currywurst*), esportes (futebol) e conflitos (greves) passaram a ser vistos como elementos da cultura local e relacionados à identidade industrial. O mesmo pode ser dito sobre o conceito de solidariedade entre mineiros (*Kumpel*) e sobre os quiosques (*Kiosk*), abundantes no Ruhrgebiet, que vendem cervejas, tabaco e alguns outros produtos.

É necessário destacar que, nem sempre, o poder público demonstrou priorizar a preservação do patrimônio industrial. Paralelamente à organização da IBA, em 1992, a cidade de Oberhausen autorizou a demolição de estruturas fabris em uma área da antiga empresa de mineração *Gutehoffnungshütte*. Quatro anos depois, no mesmo local, foi inaugurado o *Westfield Centro*, um gigantesco *shopping center* que hoje conta com a segunda maior praça de alimentação da Europa.

A partir da realização da IBA, começou a ser ventilada a ideia da criação de um parque nacional, inspirada no exemplo do *Lowell National Historical Park*, fundado em 1978, em Massachusetts, para preservar e difundir a história da indústria têxtil local. A ideia foi prontamente rejeitada pela elite política e empresarial dos municípios do Ruhrgebiet, cujo temor era a limitação do potencial de desenvolvimento da região. Segundo Berger e Wicke (2014), a Rota do Patrimônio Industrial do Ruhr surgiu como um compromisso estabelecido entre políticos, empresários e movimentos que defendiam a preservação e a refuncionalização dos espaços industriais históricos. A maneira encontrada para o estabelecimento do referido compromisso foi a criação da rota que conectava distintos pontos de interesse sem, no entanto, operar como um parque nacional. Na primeira década do século XXI, contando com um orçamento fixo, a rota foi ampliada e ganhou

ainda mais popularidade, atraindo moradores e visitantes da Alemanha e dos mais diversos países do mundo.

Em 2001, surge um novo marco para a preservação do patrimônio industrial do Vale do Ruhr: o complexo industrial da Mina de Carvão Zollverein foi considerado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) um patrimônio da humanidade, o segundo ligado à história industrial da Alemanha. Hoje o país possui 52 locais considerados patrimônios da humanidade pela Unesco. Apenas três deles apresentam vínculos com o passado industrial: a Siderúrgica de Völklingen, localizada na cidade homônima e inscrita em 1994; a Mina de Carvão Zollverein, localizada em Essen e inscrita em 2011; e a Fábrica Fagus, localizada em Alfeld e inscrita em 2011. O reconhecimento por parte da Unesco foi de grande importância, uma vez que certifica o valor arquitetônico e cultural, material e imaterial desses espaços para a história da humanidade.

Um terceiro marco para a preservação do patrimônio industrial do Vale do Ruhr se deu com a premiação do Ruhr (representado pela cidade de Essen) como capital europeia da cultura no ano de 2010, o que significou um nada desprezível aporte financeiro da UE e do Estado alemão para a região. O lema adotado pela candidatura não poderia ser mais representativo: "Mudança através da cultura – cultura através da mudança". Não menos representativo das transformações estruturais que a região viveu foi o título da matéria na qual a empresa estatal de comunicação *Deutsche Welle* (2010) anunciou a premiação: "Do carvão à cultura". Apesar de a maioria dos projetos relacionados à premiação não estar diretamente ligada ao passado industrial, ele não foi ignorado – até

mesmo a inauguração simbólica do projeto ocorreu na Mina Zollverein, agora convertida em Museu do Ruhr. Desde então, o local ainda passou a abrigar uma enorme exposição permanente sobre a história do Vale do Ruhr, abrangendo, como não podia ser diferente, seu passado mineiro e industrial.

Para os três marcos aqui listados existirem, foi necessário empreender anos de mobilização social e negociação política. Nos anos 1960, os políticos locais e nacionais estavam mais preocupados em combater a desindustrialização do que em preservar os esqueletos das grandes indústrias. Os poderosos sindicatos da região consideravam a preservação do patrimônio industrial um modo de “assassinar empregos” e boa parte dos trabalhadores aposentados só queria ver as minas fechadas de maneira rápida e barata (Berger, Wicke e Golombek, 2017). Foi a partir da articulação entre intelectuais, acadêmicos e a população do Vale do Ruhr que a preservação e a refuncionalização do patrimônio industrial foram impulsionadas.

Berger, Wicke e Golombek (2017) listam três casos emblemáticos de mobilização da sociedade civil que podem ser considerados os embriões do movimento pela preservação e a refuncionalização do patrimônio industrial do Ruhrgebiet. O primeiro caso ocorreu na segunda metade dos anos 1960, quando historiadores, arquitetos, estudantes e artistas organizaram um volumoso abaixo-assinado contra a demolição do edifício histórico da Mina Zollern, fechada em 1966, em Dortmund. A construção, projetada por Bruno Möhring em estilo *art nouveau*, foi preservada após a petição ter sido entregue ao governador da Renânia do Norte-Vestfália. O segundo caso foi chamado de iniciativa dos trabalhadores

(*Arbeiterinitiativen*), um grande movimento pela preservação de moradias operárias que envolveu os habitantes desses bairros, estudantes e professores universitários. Em 1972, o assentamento Eisenheim, fundado em 1848, na cidade de Oberhausen, foi o primeiro bairro desse tipo a ser considerado um patrimônio industrial e receber proteção. O último caso listado foi o da Mina Carl, fundada em 1886, em Essen. Em 1977, o pastor progressista Willi Overbeck começou a mobilizar jovens da classe trabalhadora para organizar um centro sociocultural no complexo da antiga mina, ameaçada por um plano de rezoneamento conduzido pelo conselho municipal. Em 1985, o local recebeu o título de patrimônio industrial.

Duas condições, uma política e outra cultural, podem ser apontadas como facilitadoras para o surgimento e a manutenção do processo aqui narrado. A primeira diz respeito ao governo social-democrata⁹ que estava à frente da Renânia do Norte-Vestfália. Em 1980, o então governador e futuro presidente da República Johannes Rau estabeleceu o Ministério para o Desenvolvimento Urbano Regional, no qual estava inserido o Departamento de Monumentos e Preservação de Monumentos, criando um elo institucional entre a preservação de monumentos e o planejamento urbano. A simples preservação desses espaços não seria possível sem a refuncionalização das suas estruturas. Portanto, eram necessários planejamento e orçamento destinados a tal finalidade, o que se tornou realidade com a criação do referido ministério (Oerters, 2015). Naquele momento, o Partido Social-Democrata passou a ver o patrimônio industrial não apenas como um elemento para a transformação estrutural da economia do Vale do Ruhr, mas também como um fundamento para a construção de um

Vale do Ruhr social-democrata a partir da manutenção da memória operária (Berger, Wicke e Golombek, 2017).

A segunda condição que propiciou a preservação e a refuncionalização do patrimônio industrial do Ruhrgebiet foi a criação e a popularização do conceito de cultura industrial (*Industriekultur*), cuja autoria é atribuída ao historiador da arte Tilmann Buddensieg. Enquanto o trabalho de Buddensieg, nos anos 1970, focava a questão da estética industrial, Glaser (1981), na década seguinte, passou a pensá-lo sob a ótica social e cultural. Não tardou para o conceito ser utilizado como ferramenta de conexão entre a preservação dos espaços industriais, os espaços urbanos e a vida cotidiana, operando como um dos elementos que ajudou a dar legitimidade aos pleitos da sociedade civil pela conservação das antigas indústrias (Berger e Wicke, 2014).

Exemplos de preservação e refuncionalização no Vale do Ruhr

Primeiramente, é pertinente destacar que o conjunto do patrimônio industrial do Ruhrgebiet pode ser dividido em duas categorias: imaterial e material. Na primeira categoria, podemos encontrar as comidas, as expressões idiomáticas, o esporte, os festejos e os símbolos ligados à mineração. Na segunda categoria, a que nos interessa observar com mais atenção neste artigo, encontramos as estruturas materiais propriamente ditas. Em segundo lugar, cabe salientar que nem todo patrimônio industrial do Vale do Ruhr é parte da Rota do Patrimônio Industrial do Ruhr. Dois exemplos de

construções conectadas ao passado industrial da região que não fazem parte da referida rota é o *Ruhrstadion*, o estádio do time *VfL Bochum*, e o *Dortmunder U*, também conhecido como Torre U (*U-Turm*). O edifício de 70 metros de altura, inaugurado em 1927, no centro da cidade de Dortmund, abrigou a cervejaria *Dortmunder Union-Brauerei*, fundada em 1873. Em 1968, uma letra “u” de quatro faces folheadas a ouro foi colocada no topo do prédio. A marca acabou se tornando símbolo da cidade. Sessenta e sete anos após inauguração do prédio, a cervejaria buscou um novo local para suas operações, e o *Dortmunder U* foi abandonado. Apenas em 2008, no contexto da RUHR.2010 – Capital Europeia da Cultura –, o edifício foi objeto de um processo de refuncionalização, passando a abrigar o Museu Ostwall, um campus universitário, salas de exposições e restaurantes.

Analisando propriamente a Rota do Patrimônio Industrial do Ruhr, podemos produzir dois tipos de classificações sobre os seus pontos de interesse: uma a partir da função original, outra a partir da sua preservação e refuncionalização. Segundo a primeira forma de classificação, podemos observar locais que foram minas, indústrias, portos, armazéns, estações de água ou energia e depósitos de detritos. Já de acordo com a segunda forma de classificação, podemos observar locais que se tornaram museus, parques, instituições de ensino e pesquisa, centro de convenções e mirantes. Cabe ressaltar que existem locais que podem ser enquadrados em mais de uma categoria, como o *Wetspark*, em Bochum – parque e centro de convenções. Há, ainda, duas ressalvas às categorias: os espaços de habitação e os monumentos. Com raras exceções – como, por exemplo, a Der Hohenhof, uma casa que se tornou um museu –, os espaços de habitação

e os monumentos, como o *Berger-Denkmal auf dem Hohenstein*, seguem mantendo sua função original.

Injustamente, os espaços de habitação, antigos bairros operários, talvez sejam os pontos menos visitados da Rota do Patrimônio Industrial do Ruhr, por não possuírem o apelo turístico ou de lazer familiar que outros pontos têm, tornando-se, então, destinos procurados quase sempre por arquitetos, urbanistas ou apreciadores da *Industriekultur*. Ao chegar no *Arbeitersiedlung Dahlhauser Heide*, o visitante depara-se com um pequeno bairro de ruas curvas, no estilo cidade-jardim. As casas, quase todas geminadas, construídas em *Heimatstil*¹⁰ e com espaço para horta, foram erguidas no início do século XX, pelo grupo Krupp, para abrigar seus funcionários. Se os atuais moradores não são mais mineiros ou funcionários das mineradoras, as memórias dos tempos de trabalho duro seguem vivas nas ruas batizadas

com nomes de minas, nos antigos carrinhos de mineiros usados como grandes vasos de plantas ou na miniatura de uma torre de mineração utilizada como decoração no jardim.

Ao contrário dos espaços de habitação, a Mina Zollverein é um sucesso de público. Em seus mais de 100 hectares, o complexo recebe cerca de 1,5 milhão de visitantes todos os anos e é o maior atrativo turístico do Ruhrgebiet (*Nordrhein-Westfalen*, s.d.). Onde outrora funcionou a maior mina de carvão de Europa, hoje operam restaurantes; um hotel *design* com 67 quartos projetados individualmente e inspirados na cultura mineira; a Universidade de Artes *Folkwang*; o Centro Coreográfico *PACT Zollverein*; espaços para eventos públicos e privados; o Museu de *Design Red Dot*, um dos mais importantes museus do tipo no mundo; o enorme, completo e diverso Museu do Ruhr, que conta a história geológica, biológica, social, cultural e econômica do Vale do Ruhr.

Figura 2 – Mina Zollverein



Fonte: foto do autor, em 2023.

Como justificativa para ser considerada patrimônio industrial, a Unesco destacou a importância histórica da mina e "a combinação magistral de forma e funcionalidade na linguagem arquitetônica da Bauhaus" (*Deutsche Unesco Kommission*, s.d.; tradução nossa). Apesar da sua refuncionalização ter ocorrido como parte da IBA, após a mina fechar, em 1986, e o último forno ser desligado, em 1993, o terreno já havia sido comprado pelo Estado e o complexo estava protegido desde 1986, uma vez que a empresa detentora da usina planejava sua demolição.

Possivelmente, a mais gigantesca e impressionante estrutura industrial preservada no Ruhrgebiet seja aquela que hoje faz parte do *Landschaftspark Duisburg-Nord*, um parque paisagístico de 180 hectares localizado onde, por 84 anos, funcionou uma usina siderúrgica do *Thyssen-Gruppe*. Fechada em 1985, a usina foi refuncionalizada e entregue à população, seis anos depois, como parte da IBA. O projeto concebido pelo professor e arquiteto Peter Latz conjuga lazer, esporte, natureza e cultura industrial em um só lugar. Hoje o parque conta com jardins bem arborizados, ciclovias,

Figura 3 – *Landschaftspark Duisburg-Nord*



Fonte: foto do autor, em 2023.

brinquedos infantis, uma rota de escalada nas antigas estruturas da siderúrgica, mirantes, uma estação biológica e o maior tanque de mergulho indoor da Europa (45 metros de diâmetro e 13 metros de profundidade), dentro de um antigo gasômetro.

Um ponto bastante inusitado da Rota do Patrimônio Industrial do Ruhr é o *Halde Rheinelbe*. O que à primeira vista aparenta ser uma elevação natural no terreno do Ruhrgebiet, na verdade é uma pilha de rejeitos de mineração com 100 metros de altitude, localizada em Gelsenkirchen. Resquício da mina de carvão *Rheinelbe*, fechada em 1928, a pilha continuou sendo abastecida até 1999 com detritos de outras minas. Hoje o espaço recebe

muitos visitantes, em especial ciclistas, interessados em subir até o topo da pilha de rejeitos e apreciar a vista para o Vale do Ruhr. O *Halde Rheinelbe* não só é um patrimônio industrial, como uma forte lembrança das consequências ambientais das antigas atividades econômicas da região.

Um exemplo de refuncionalização do patrimônio industrial do Vale do Ruhr que não poderia deixar de ser citado neste artigo é o Museu Alemão da Mineração (*Deutsches Bergbau-Museum Bochum*), o maior museu do tipo no mundo. Ao contrário de outros museus que fazem parte da Rota do Patrimônio Industrial do Ruhr, o Museu da Mineração foi originalmente aberto em 1930, muito antes do fechamento

Figura 4 – Halde Rheinelbe



Fonte: foto do autor, em 2023.

das minas, do início do processo de desindustrialização e das transformações estruturais que envolveram a preservação e a refuncionalização do patrimônio industrial do Ruhrgebiet. Desde a sua fundação, o museu mudou bastante, inclusive porque foi gravemente danificado por bombardeios durante a Segunda Guerra Mundial. Nos quase 100 anos que nos separam da sua fundação, ganhou uma exposição permanente; uma estrutura de roldana que pertencia à Mina Alemanha Unida (*Zeche Vereinigte Germania*), da cidade vizinha de Dortmund; um túnel de 2,5 quilômetros que funciona como mina de demonstração bastante fiel ao modelo original e passou a abrigar um importante centro de documentação e pesquisa.

Conclusão

Neste artigo, engendramos um estudo de caso sobre a preservação e a refuncionalização do extenso patrimônio industrial do Vale do Ruhr, no extremo oeste da Alemanha. Iniciamos expondo a história da industrialização e desindustrialização da região, ressaltando o vínculo entre a difusão da indústria e da mineração e o processo de urbanização dessa área que hoje é considerada a maior metrópole do país. Em seguida, demonstramos a relação existente entre a identidade e a memória social e as estruturas físicas e simbólicas de determinado espaço urbano. Posteriormente, explicamos os processos político, econômico e social que garantiram a preservação e a refuncionalização do patrimônio industrial do Vale do Ruhr. Por fim, apresentamos alguns exemplos de espaços que foram protegidos e receberam novas funções sociais.

Iniciamos este artigo questionando: como, por que e para quem o Vale do Ruhr preservou seu patrimônio industrial? A partir desta pesquisa, que envolveu revisão bibliográfica, visita aos pontos de interesse e entrevistas com moradores locais e estudiosos sobre o tema, acreditamos ter encontrado a resposta. A preservação do patrimônio industrial do Vale do Ruhr ocorreu como parte de um contexto de transformação estrutural pelo qual passou a região. Após distintas tentativas de frear o processo de desindustrialização e a crise da mineração do carvão, as cidades do Vale do Ruhr conseguiram parcialmente se reinventar, a partir de um projeto regional articulado, estimulando matrizes econômicas mais modernas, mais diversas e mais sustentáveis.

Ainda que as mudanças estruturais no Vale do Ruhr abrissem espaço para uma discussão sobre o que fazer com os esqueletos dos mastodontes,¹¹ não havia nenhuma garantia de que eles poderiam ser preservados. Ao contrário disso, o caminho habitual nas sociedades capitalistas, onde o espaço urbano é uma mercadoria valiosa (Rolnik, 2004), seria a cessão desses terrenos para o mercado imobiliário. Se as antigas estruturas industriais não foram demolidas para dar lugar a *shopping centers* ou condomínios residenciais, foi porque houve uma intensa mobilização da sociedade civil em defesa da preservação e da refuncionalização desses locais de identidade e memória. Tal mobilização foi eficaz ao valer-se de representações como o conceito de *Industriekultur* e de oportunidades políticas como a vigência de um governo social-democrata interessado em sustentar uma identidade operária bastante vinculada à social-democracia alemã.

Em suma, vimos como a permanência de uma determinada identidade compartilhada, a longevidade da memória social e a preservação e reconversão de patrimônios materiais podem operar como um processo circular, porém não estático, de retroalimentação. Não se trata, no entanto, de uma relação necessária. É possível preservar dada identidade coletiva e uma memória social sem as estruturas materiais com as quais elas se relacionaram. Da mesma forma, é possível manter um patrimônio histórico sem que com ele haja laços sociais de identificação. O que ocorreu no

Ruhrgebiet foi uma bem-sucedida associação contingente entre identidade, memória e preservação que logrou obter resultados formidáveis no que concerne ao planejamento de cidades capazes de conectar transformações estruturais, respeito à identidade e à história local e promoção de espaços públicos de qualidade para a população. Acreditamos que a experiência do Vale do Ruhr aqui narrada pode servir de exemplo para muitas cidades do Brasil e do mundo cujos espaços históricos, não apenas industriais, seguem como alvos de distintos ciclos de valorização imobiliária.

[I] <https://orcid.org/0000-0001-5082-7186>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Centro de Filosofia e Ciências Sociais, Instituto de História, Programa de Pós-Graduação em História. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.
brozrezende@gmail.com

Nota de agradecimento

Este trabalho foi realizado com apoio da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) do Ministério da Educação através do Programa de Cooperação Internacional – Programa de Pesquisa Brasil-Alemanha (Probral), processo n. 88887.700864/2022-00.

Notas

- (1) Bochum, Bottrop, Castrop-Rauxel, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hattingen, Herne, Oberhausen, Recklinghausen, Witten.
- (2) *Arbeitersiedlung Dahlhauser Heide, Arbeitersiedlung Lange Riege, Deutsches Bergbau-Museum Bochum, Duisburger Innenhafen, Fernsehturm Florian, Gasometer Oberhausen, Halde Rheinelbe, Jahrhunderthalle Bochum, Landschaftspark Duisburg-Nord, LVR-Industriemuseum, Peter-Behrens-Bau, Nordsternpark Gelsenkirchen, Unesco-Welterbe Zollverein.*

- (3) Não é nenhum exagero afirmar que a mineração mudou a história do Vale do Ruhr para sempre. As escavações necessárias para a atividade mineradora fizeram com que o terreno da região perdesse até 20 metros em relação à altitude original, tornando necessária a existência de estações de bombeamento de água que evitam o alagamento do Ruhrgebiet. Foi perguntado ao engenheiro responsável, durante visita a uma delas, por quanto tempo as estações precisariam funcionar. A resposta foi: “para sempre”.
- (4) O caso do Emscher é exemplar. O rio, que corta a parte norte do Vale do Ruhr por 80 quilômetros de Dortmund até o Reno, foi, por muitos anos, destino do esgoto das residências e dos resíduos das indústrias e minas de carvão, chegando a ser considerado biologicamente morto. Desde 1992, o Emscher passa por um processo muito bem-sucedido de restauração conduzido pela Emschergerossenschaft, uma corporação pública centenária que cuida das suas águas. Após quase 6 bilhões de euros investidos em captação e tratamento de esgoto, em construção de parques e na restauração do ecossistema, o Emscher está limpo e à disposição da população do Vale do Ruhr.
- (5) Os autores, apesar de reconhecerem a existência de uma identidade regional, afirmam que ela segue preterida em relação à identificação com a cidade natal. Nossa pesquisa não comprova nem contradiz tal afirmação.
- (6) Não por acaso, o museu do futebol alemão (*Deutsches Fußballmuseum*) não está localizado na capital do país, mas sim no Ruhrgebiet, em Dortmund.
- (7) Entre janeiro de 1923 e agosto de 1925, o Vale do Ruhr foi ocupado por tropas francesas e belgas como punição ao Império Alemão pelo não pagamento das compensações de guerra impostas pelo Tratado de Versalhes. A ocupação acabou por fomentar o nacionalismo alemão e o orgulho da população do Ruhrgebiet, que empreendeu táticas de resistência pacífica.
- (8) Eliot (1981, p. 105) afirma em um trecho do poema *The Waste Land*, no qual trata, entre outras coisas, do esquecimento: “com estes fragmentos eu escorei minhas ruínas”.
- (9) O Partido Social-Democrata da Alemanha (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands* – SPD) governou a Renânia do Norte-Vestfália entre 1966 e 1998.
- (10) *Heimatstil* pode ser traduzido como “estilo caseiro”. Trata-se de um estilo arquitetônico muito comum na primeira década do século XX, na Alemanha, cuja característica principal é a inspiração nas construções locais tradicionais.
- (11) Joshua Freeman (2019), em uma interessante obra sobre a história e a importância da industrialização, refere-se às fábricas como “mastodontes”, isto é, como gigantes que foram extintos. Não obstante, Freeman argumenta que a extinção das fábricas, ou ao menos da sociedade industrial, é um fenômeno ocidental. Segundo o autor, as gigantescas fábricas seguem vivas na Ásia.

Referências

- ANDERSON, B. (2008). *Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. São Paulo, Companhia das Letras.
- AUGUSTO, M. H. O. (2011). Tempo, memória e identidade: algumas considerações. *Política & Trabalho: Revista de Ciências Sociais*, n. 34, pp. 41-72.

- BENJAMIN, W. (2005a). "Sobre o conceito de história". In: BENJAMIN, W. *Magia e técnica, arte e política*. São Paulo, Brasiliense.
- _____. (2005b). "O surrealismo: o último instantâneo da inteligência europeia". In: BENJAMIN, W. *Magia e técnica, arte e política*. São Paulo, Brasiliense.
- BERGER, S. (2019). Industrial heritage and the ambiguities of nostalgia for an industrial past in the Ruhr Valley, Germany. *Labor*, v. 16, n. 1, pp. 37-64.
- BERGER, S.; GOLOMBEK, J. (2020). "Memory, Culture and identity construction in the Ruhr Valley in Germany". In: BERGER, S. (org.). *constructing industrial pasts. heritage, historical culture and identity in regions undergoing structural economic transformations*. Nova York, Berghahn Books.
- BERGER, S.; WICKE, C. (2014) Um imaginário pós-industrial? A popularização do patrimônio industrial no Ruhr e a representação de sua identidade regional. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, v. 27, n. 54, pp. 231-254.
- BERGER, S.; WICKE, C.; GOLOMBEK, J. (2017). Burdens of Eternity? Heritage, Identity, and the "Great Transition" in the Ruhr. *The Public Historian*, v. 39, n. 4, pp. 21-43.
- BRÜGGEMEIER, F.-J. (1994). A nature fit for industry: the environmental history of the Ruhr Basin, 1840 - 1990. *Environmental History Review*, v. 18, n. 1, pp. 35-54. Special Issue on Technology, Pollution, and the Environment.
- CASTORIADIS, C. (1982). *A instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- DAHLBECK, E. et al. (2021). *Analysis of the historical structural change in the German hard coal mining Ruhr area (case study)*. Dessau-Roßlau, Umweltbundesamt
- DEUTSCHE UNESCO KOMMISSION [s.d.]. *Industriedenkmal im Stil des Bauhauses*. Disponível em: <https://www.unesco.de/kultur-und-natur/welterbe/welterbe-deutschland/industriekomplex-zeche-zollverein-essen>. Acesso em: 3 jan 2024.
- DEUTSCHE WELLE (2010). *From coal to culture*. Disponível em: <https://www.dw.com/en/from-coal-to-culture-the-ruhr-as-a-european-cultural-capital/a-5084726>. Acesso em: 29 dez 2023.
- DOMINGUES, J. M. (1999). *Criatividade social, subjetividade coletiva e a modernidade brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro, Contra Capa.
- ECONOMIC AND POLITICAL WEEKLY (1959). *The coal crisis in Europe*. Disponível em: https://www.epw.in/system/files/pdf/1959_11/14/the_coal_crisis_in_europe.pdf. Acesso em: 10 dez 2023.
- ELIOT, T. S. (1981). Poesia, *The Waste Land*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- FC SCHALKE 04 (2018). *FC Schalke 04 bids emotional adieu to the coal miners*. Disponível em: <https://schalke04.de/en/inside-en/fc-schalke-04-bids-emotional-adieu-to-the-coal-miners/>. Acesso em: 20 dez 2023.
- FELDENKIRCHEN, W. (2006). *Iron and steel industry in the Ruhr area between 1879 and 1914*. Cologne, GESIS Data Archive.
- FREEMAN, B. J. (2019). *Mastodontes: a história da fábrica e a construção do mundo moderno*. São Paulo, Todavia.
- GIDDENS, A. (1991). *As consequências da modernidade*. São Paulo, Editora Unesp.
- GLASER, H. (1981). *Maschinenwelt und Alltagsleben. Industriekultur in Deutschland vom Biedermeier bis zur Weimarer Republik*. Frankfurt, Krüger.
- GOCH, S. (2002). Betterment without Airst: Social, Cultural, and Political Consequences of De-industrialization in the Ruhr. *International Review of Social History*, v. 47, S10, pp. 87-111.

- HARRIS, C. D. (1946). The Ruhr Coal-Mining District. *Geographical Review*, v. 36, n. 2, pp. 194-221.
- HOSPERS, G.-J. (2004). Restructuring Europe's rustbelt: The case of the German Ruhrgebiet. *Intereconomics*, Springer. Heidelberg, v. 39, n. 3, pp. 147-156.
- INTERNATIONALE BAUAUSSTELLUNG EMSCHER PARK [s.d.]. *Future for an industrial region*. Disponível em: <https://www.internationale-bauausstellungen.de/en/history/1989-1999-iba-emscher-park-a-future-for-an-industrial-region/>. Acesso em: 28 dez 2023.
- LÖWY, M.; SAYRE, R. (2015). *Revolta e melancolia: o romantismo na contracorrente da modernidade*. São Paulo, Boitempo.
- MAIA, A. C. N.; SILVA, R. H. A. (2020). A sirene que não toca: memórias sobre ruínas e desocupação de uma cidade mineradora. *História Oral*, v. 22, n. 2, pp. 58-73.
- NOGUEIRA, K. (2018). "Guest Workers" in Mining: Historicising the Industrial Past in the Ruhr region from the Bottom Up. *BIOS – Zeitschrift für Biographieforschung, Oral History und Lebensverlaufsanalysen*, v. 31, pp. 102-113.
- NORDRHEIN-WESTFALEN [s.d.]. *Zeche Zollverein. Vom Ort der Maloche zum UNESCO-Welterbe*. Disponível em: <https://www.nrw-tourismus.de/a-zeche-zollverein>. Acesso em: 3 jan 2024.
- OEI, P.-Y.; BRAUERS, H.; HERPICH, P. (2020). Lessons from Germany's hard coal mining phase-out: policies and transition from 1950 to 2018. *Climate Policy*. London, v. 20, n. 8, pp. 963-979.
- OERTERS, K. (2015). "Industrial heritage in the Ruhr region and south wales in historical comparison". In: CZIERPKA, J.; OERTERS, K.; THORADE, N. (org.). *Regions, industries and heritage. Perspectives on economy, society, and culture in modern western Europe*. Hampshire, Palgrave Macmillan, pp. 240 -261.
- POUNDS, N J. G. (1952). *The Ruhr: a study in historical and economic geography*. Bloomington, Indiana University Press.
- REICHER, C. et al. (org.) (2020). *Polycentric city regions in transformation. The Ruhr agglomeration in international perspective*. Berlin, Lit Verlag.
- ROLNIK, R. (2004). *O que é cidade*. São Paulo, Brasiliense.
- STATISTIKPORTAL RUHR (2022). *Referat bildung, soziales und regionalanalysen*. Disponível em: <https://statistikportal.ruhr/#%C3%9Cberblick>. Acesso em: 2 out 2023.
- VAN HOUTUM, H.; LAGENDIJK, A. (2001). Contextualising regional identity and imagination in the construction of polycentric urban regions: the cases of the Ruhr area and the basque country. *Urban Studies*, v. 38, n. 4, pp. 747-767.
- WEHLING, H. W. (1982). Revising the Urban Structure of the Ruhr Region. *GeoJournal*, v. 6, n. 5, pp. 409-417.

Texto recebido em 13/mar/2024

Texto aprovado em 19/jul/2024

Industrial heritage and tourism development in the Ruhr metropolis*

Patrimônio industrial e desenvolvimento do turismo na metrópole do Ruhr

Gerardo Silva [I]
Karsten Zimmermann [II]

Abstract

This article addresses an experience of cultural and environmental valorization related to tourism in the Ruhr metropolis, a German industrial region with a long tradition in coal mining and steel production that, until the end of the past century, had neither major tourist attractions nor any intention of developing them. To this end, the article emphasizes the role of industrial heritage, which has been the flagship of the region's successful tourism development in recent decades, and its connection with the ecological recovery of the Emscher River. However, the main objective of the article is to show that industrial tourism can drive other dimensions of tourism that broaden the scope of regional opportunities, particularly in industrial areas like the Ruhr metropolis.

Keywords: Regional transformation, Tourism development, Industrial heritage, Ruhr Metropolis.

Resumo

Neste artigo, é abordada uma experiência de valorização cultural e ambiental relacionada ao turismo na metrópole do Ruhr, uma região industrial alemã com longa tradição de mineração de carvão e produção de aço que, até o final do século passado, não tinha grandes atrações turísticas ou sequer considerava tê-las. Para isso, enfatiza-se o papel do patrimônio industrial e sua conexão com a recuperação ecológica do rio Emscher, que tem sido o carro-chefe do bem-sucedido desenvolvimento turístico da região nas últimas décadas. No entanto, o principal objetivo do artigo é demonstrar que o turismo industrial pode atuar como impulsionador de outras dimensões do turismo que ampliam o escopo das oportunidades de desenvolvimento regional, particularmente em antigas áreas industriais.

Palavras-chave: transformação regional; desenvolvimento do turismo; patrimônio industrial; metrópole do Ruhr.



Introduction

At the turn of the 20th to the 21st century, we witnessed a major transformation of capitalism and the contemporary world (Evans, 2024; Rullani and Romano, 2003; Veltz, 2000; Kumar, 1998). The traditional industrial forces that commanded the processes of accumulation and development during the last century no longer occupy a central place in current forms of work organization and production and, moreover, have come to be questioned for their environmental liabilities accumulated over more than a century of economic exploitation. This has happened not only in the so-called developed countries, but also in the peripheral ones, especially those with some degree of industrialization. As such, this major socio-economic transformation underway has led to a broad and persistent debate about the transition processes and possible alternative paths in each country, region or city.

In this context, tourism has positioned itself as a strategic activity capable of making territories more dynamic, exploiting territorial assets and creating favourable environments for innovation, as well as being an important source of income. However, this is not the same as the old tourism practices typical of the Fordist era, which resulted in mass tourism. In fact, the development of tourism accompanies the transformations taking place in other spheres of production, valorising its products and services and making tourist practices more sophisticated and differentiated (Maitland and Newman, 2009; Uriely, 2005; Munt, 1994). Clearly, the phenomenon of globalisation has been a decisive factor in the development of tourism

in recent decades, due to the multiplication of means of transportation and the extraordinary increase in tourist flows linked to it.

On the one hand, the cultural dimension (in the broad sense) of tourist practices has gained momentum, making it possible not only to broaden the scope of experiences, but also to put new destinations on the tourist map. The case of Bilbao, following the construction of the Guggenheim Museum, is quite emblematic, as it transformed the previously unattractive port city in the Basque Country into an international destination (Farook, 2022). On the other hand, natural sanctuaries should be highlighted due to their relationship with ecology and environmental issues. Although the effects of tourism on ecosystems, especially the most vulnerable ones, can be criticised, the increase in tourist packages and services aimed at contact with nature, from a more contemplative perspective, is equally significant (Chen and Prebensen, 2017). In both cases (cultural tourism and environmental or ecological tourism), what is aimed for is the valorisation of diversity, experiences and originality, and of course the leisure dimension that accompanies these practices.

This article discusses cultural and environmental dimensions related to tourism development in the Ruhr metropolis, a region of Germany with a long tradition of coal mining and steel production, which until the end of the last century had virtually no major tourist attractions or even considered them in local politics. Given its importance in this context, the industrial heritage is highlighted as a territorial asset, which has been the flagship of the region's successful tourism development

in recent decades.¹ Nonetheless, the main objective is to demonstrate that industrial heritage tourism can act as a driver of other dimensions of tourism that broaden the scope of regional opportunities. The article concludes by pointing out some relevant aspects of this experience that could help to develop tourism in former industrial areas.

Tourism in former industrial areas

As mentioned above, new tourism experiences and practices have gained ground in this landscape of cultural transformations in the contemporary world (Cooper and Hall, 2008). In the midst of the multiple and diverse trajectories of tourism development in the new century, some places have become tourist hotspots through the conversion of former industrial areas into cultural and leisure spaces, especially in large cities or metropolises. The case of the urban renewal of harbours, for example, is a widely known experience. Since the 1970s, but especially in the 1980s and 1990s, several cities around the world, such as Baltimore, Barcelona, Buenos Aires, Bilbao, Cape Town and London, have transformed old harbour facilities (infrastructure and equipment) into leisure spaces by recovering the city's lost link with the waterfront (Desfor et al., 2011; Hall, 1993).

A specific approach taken in this article, called industrial tourism (or industrial heritage tourism or even post-industrial tourism), focuses on industrial facilities located in traditional production areas that have been progressively deactivated and transformed into tourist and cultural attractions. In this

sense, based on experiences in the European continent, Chmielewska and Lamparska (2012, p. 69) state that

Post-industrial tourism includes a former industrial area evolving to new purposes. The reuses may include a change or expansion in the function of the site from being fully industrial into a tourist attraction or to a new functional purpose much different from its original use. Thus, not all sites have to be converted into museums. Some may just become recreation or entertainment places, they may also be converted into objects accompanying tourism, such as hotels, restaurants, etc.

And they add to it: It may be noticed an increase in popularity of post-industrial tourism. Traditional industry, including numerous sites located underground or on the earth's surface, gives tourists nostalgic and novel experiences. (Ibid.)

It is known that these initiatives are not limited to the old continent. In the United States and also in Canada, there have been movements aimed at industrial tourism. The River of Steel National Heritage Area in Pennsylvania (USA) is a prime example. At the end of the 1980s, following the collapse of the steel industry in that country, particularly in the city of Pittsburgh, once known as Smoky City, a group of citizens mobilised to maintain and restore the industrial facilities that were being closed. The proposal was to turn them into centres of memory and, at the same time, centres of cultural, scientific and technological production (Dietrich-Ward, 2018; Duryea, 2014). Thus, both the preservation of local identity and tourist attractions could be linked to the development of creative and productive

activities on a sustainable basis. In 1996, the River of Steel National Heritage Area was created through a state law that recognised its strategic importance for regional development

These experiences lead us to the main problem surrounding the issue of tourism in former industrial areas: how and to what extent can tourism be a vector for productive transformation in areas that have historically remained largely alien to these practices? Let's begin by saying that in our understanding tourism does not have the power to structurally transform the economy of territories, and even less so a former industrial region, where all the infrastructure and the local economy itself have been geared towards manufacturing production for more than half a century, or even longer in many cases, since the industrial revolution. However, it can be a strategic tool to change the way environment is used, or even to put forward the idea of new possibilities for economic development related to technological innovation and creative activities. These observations are needed to assess the real importance of tourism in places where it is being promoted as a driver of development.

Another relevant question is whether the promotion of tourism in a former industrial region can be anchored solely in the valorisation of industrial heritage. In the case of Pittsburgh, as mentioned, it is clear that the intention is to go further. The same intention applies to some European experiences. Albeit the literature on industrial tourism is still very much focused on the reconversion of old facilities, possible new functionalities and governance and sustainability models (Somoza-Medina and Monteserín-Abella, 2021; Cordeiro, 2012). It stands to reason that these 'refunctionalised' facilities represent a tourist and cultural

heritage of extraordinary value, as is also the case in the Ruhr metropolis,² but, as we shall see, these are not the only places of tourist interest that can be found there. In fact, they are part of a wider set of tourist assets, which they can support (and vice versa).

In the context of this debate, it is worth emphasising once again that these regions need to be developed as tourist destinations under extremely negative conditions, including environmental liabilities, air pollution, heavy traffic, lack of suitable and/or equipped spaces for tourism, lack of receptive culture, lack of hotels, food and transport services to meet tourist demand. Furthermore, from the point of view of spatial planning, institutionalisation and governance, promoting tourism development in traditionally industrial areas is particularly challenging. On the one hand, it requires physical and institutional adaptation of spaces oriented for this new function; on the other, it demands the construction of a local tourist culture that supports it and guarantees sustainability over time.

The experience of the Ruhr metropolis

For some decades now, the Ruhr Valley region in Germany, which includes the cities of Dortmund, Bochum, Essen and Duisburg, among others, has stood out as a territorial laboratory of the productive transformations underway in contemporary European economy (Zimmermann, 2023; Hospers, 2004). Historically a coal mining territory and then steel production region, it became the most important industrial park in Germany

throughout the 20th century (Danielzyk and Wood, 1993). Despite the allied bombing raids at the end of the Second World War, which completely destroyed the cities, the infrastructure and the factories themselves, the Ruhr Valley's economy managed to get back on its feet and occupy this prominent place again until the 1960s, when the first signs of the exhaustion of the industrial model centred on manufacturing and large factories appeared. In this context, both the coal mining and steel sectors were directly affected, notwithstanding

the fact that the former's days were already numbered due to the replacement of the energy source by oil – even if the last mine was only closed in 2018.

After the post-war industrial development, and/or as a consequence of it, a metropolitan area was formed in the Ruhr region that today covers 53 municipalities and has more than 5 million inhabitants – the largest metropolitan area in Germany (Figure 1). It was in this context, already consolidated in the 1970s, that economic development

Figure 1 – Ruhr Metropolitan Region, 2023



Source: own elaboration, Fatbardha Gela, Department of Spatial Planning TU Dortmund.

alternatives began to be considered and implemented. Dahlbeck et al. (2021) identify four main stages in the construction of these alternatives. The first one, called Integrated Structural Policy (1966-1974), corresponds to the first recognition of the crisis and was centred on the problems of employment and company closures. In the second one, called the Centralised Structural Policy (1975-1986), the federal government pursued the agenda of the country's economic transformation through technological investments and productive diversification. The third one, Regionalised Structural Policy (1987-1999), follows the same line of action, but with a stronger focus on regional and intra-regional specificities, increasing the participation of local institutions (Danielzyk and Wood, 2004; Fürst and Kilper, 1995). Finally, the fourth stage, from 2000 onwards, corresponds to the Structural Policy for Leading Sectors, which includes education and knowledge, environmental and energy services, logistics services, information and communication technologies, creative industries, start-ups, event production, culture and entertainment.

An additional factor of great importance for understanding the processes of regional transformation is the creation of the European Union (EU), which since 1993 has been an important player in the economic development of its member states. The institution has acted on several fronts, including the economic and financial restructuring of countries in favour of greater economic integration, among which the common currency, structural funds, regional policy and the free movement of European citizens in the Schengen area are among the main achievements. Financial support from the European Regional Development Fund (ERDF)

and the European Social Fund (ESF), which included urban and cultural regeneration of cities and the development of tourism, was significant, especially before the 2006 reforms, when structural change in industrial regions was a priority.

Considering its current profile, which at the same time retains its industrial characteristics and develops centres of technological innovation and advanced service production, the whole process of regional transformation in the Ruhr metropolis seems to be a remarkable achievement. As a result, in 2010 the city of Essen was chosen as the European Capital of Culture, recognising not only the importance of the economic transformation processes underway, but also the cultural development achieved by the region. A launch festival was held at the Zollverein Industrial Complex (a UNESCO World Heritage Site since 2001 and an icon of industrial tourism in the region) in January 2010, when the chairman of the selection committee, José Manuel Barroso, said:

Essen and the entire Ruhr Basin, with its old heavy-industry complexes, remind us of the beginnings of the European integration project: half a century ago, the first steps were taken towards the creation of the European Union, in the form of peaceful cross-border cooperation in the coal and steel sectors. The Ruhr Basin was therefore one of the starting points for our European project. Today, the region is successfully undergoing fundamental change, without losing any of its character.

The mention of Essen's selection as European Capital of Culture brings our investigation back to tourism. Despite the fact

that not all cultural activity is related to tourism practices, in the case of the European Capitals of Culture – an EU programme to promote the cultural life of its cities for a year – these dimensions are inseparable. In fact, the election of the city represents a strong leverage for the development of tourism, which in turn is committed to making it sustainable in time and space. It is worth to mention that, in the case of Essen, the choice had a regional coverage that affected, to varying degrees, all the cities that make up the Ruhr metropolis. Lastly, this event can be considered the main driver of tourism development in the region in more recent times.³

In order to better understand the manifestations of tourism development in the Ruhr metropolitan area, the next section explores the different dimensions of the tourism offer and the institutional organisation of tourism promotion and development in the region. The main sources used here are secondary information from scientific literature, websites, institutional information and field visits carried out between September and November 2023.

Tourism in the Ruhr metropolis

According to the German National Tourist Board, with its more than 1,000 industrial monuments, 200 museums, 250 festivals, 120 theatres and important music venues, the Ruhr metropolis seems to be one of Germany's leading cultural territories. There are also sports attractions, especially at the stadium of Borussia Dortmund – one of the country's most important football teams – the German Football

Museum, as well as recreational, ecological and even architectural attractions (with projects by renowned architects such as Alvar Aalto, Norman Foster, Rem Koolhaas, Mario Botta and David Chipperfield, among others). As for the cities, destroyed during the Second World War and rebuilt under industrial standards, now they have a modern and/or multicultural appeal, offering a variety of tourist attractions and services. Some of these attractions are assessed below with regard to four dimensions of tourism development: cultural, ecological, leisure and entertainment and events.

Cultural dimension. Some figures have already been presented in the previous paragraph. They show an intense cultural life in the region (music, theatre, exhibitions, performing arts), and the number of industrial museums reveals a strong concern for memory and local identity. In fact, industrial tourism is a distinctive feature of the Ruhr metropolis. In this sense, the Ruhr Industrial Culture Route (*Route der Industriekultur*) is one of the most well-known and distinct in Germany. It consists of a series of former industrial sites transformed into museums and/or cultural centres (*Ankerpunkte*), sites of special industrial interest at artificially elevated points and transformed into landmarks (*Panoramen*) and former urban settlements linked to this period (*Siedlungen*). The Route stretches for more than 400 kilometres and covers most of the region's municipalities – not to mention the industrial objects that can be found everywhere in public spaces, or those sites that are still waiting to be appreciated.

In this context, the main attractions or anchors are the aforementioned Zollverein Industrial Complex⁴ which, in addition to being a Unesco World Heritage Site, has the

added value of having been designed by the OMA office of the renowned Dutch architect Rem Koolhaas, and the Landschaftspark Duisburg-Nord, a former steel factory and blast furnace designed as a cultural site and tourist attraction by the prestigious German architect Peter Latz⁵ (Ganser, 1996; Brownley-Raines, 2011). While developed with different concepts, both are centres of intense cultural life. Last but not important, it is worth mentioning that notwithstanding industrial tourism has gained momentum in the process of the Ruhr's productive transformation, discussions about the conservation of industrial heritage are older and were already present in the 1960s and

1970s (Berger, Golombek and Wicke, 2018). These discussions and concerns were decisive in consolidating the idea of a new regional development in present days.

Ecological dimension. Years before he became Chancellor of Germany, Willy Brandt declared on 28 April 1961: 'The sky over the Ruhr must be blue again'. This statement is valuable for two major reasons. Firstly, because it reflects the environmental situation of the region at the time (without any prospect of tourist development); secondly, because it would prove to be premonitory. Still incomplete, the environmental recovery of the Ruhr was quite substantial. Several initiatives to improve

Figures 2A and 2B – Zollverein Industrial Complex and Landschaftspark Duisburg-Nord



Fonte: Uwe Grützner, Department of Spatial Planning TU Dortmund, 2024.

the environment were implemented after the closure of the coal mines and steel mills, including the regeneration and expansion of green areas in and around the towns. However, the greatest leverage for the environmental transformation of the region came from the *Internationale Bauausstellung Emscher Park*, an initiative of the state government of North Rhine-Westphalia carried out between 1989 and 1999, whose main objectives were, through a set of architectural interventions along the Emscher river and its surroundings, to promote both ecological restoration and industrial tourism (Shaw, 2002; Ganser, 1996). During the exhibition period, more than 100 projects/interventions were developed and implemented

in a subregion of 17 municipalities of the Ruhr metropolis. It is worth to highlight that this area was heavily affected by industrialisation and environmental degradation in the region after Second World War, and that the River Emscher was considered at the time the most polluted river course in Germany (Zimmermann, 2023; De Marchi, 2005; Weber and Konitzky, 1993).

Leisure and entertainment. The leisure and entertainment options in the Ruhr metropolis are many and varied. On the one hand, cities that used to be 'grey and dirty' (Ruhr Tourism GMBH), to the point of being avoided by travellers, have been transformed into attractive, modern cities. The centres of these cities, in particular, have taken on a more

Figure 3 – The Ruhr Industrial and Cultural Route, 2023



Source: Publicity image Route Industriekultur.

cosmopolitan appearance, with significant presence of immigrants from different parts of the world. The example of the city of Dortmund is quite representative. Four major 'anchors' have opened in the city centre in recent decades: the Dortmund City and State Library (in 1999, in a new building designed by Mario Botta), the U-Tower (in 2010), the Thier-Galerie Dortmund (in 2011) and the German Football Museum (in 2015). As a result, the city centre was renovated and given a new urban look. Other cities in the region have also followed this trend.⁶ On the other hand, leisure and entertainment options, as well as venues for conferences, conventions and art exhibitions, have multiplied. Here are some examples of these options, taking into account the city, the entertainment activity and the year of opening: Alpinecenter Bottrop (Bottrop, indoor skiing, 2001); TauchRevier Gasometer (Duisburg, indoor diving, 2001); Gasometer Oberhausen (Oberhausen, art exhibition and cultural events, 1994); Jahrhunderthalle (Bochum, events venue, 2003); Movie Park Germany (Bottrop, theme park, 2005); AQUApark (Oberhausen, water park, 2009); Legoland Discovery Centre (Oberhausen, 2013);

and Sea Life Abenteuer Park (Oberhausen, aquarium, 2013). All these facilities represent major economic investments aimed at the entertainment market profit, which also makes up the region's tourism offer. Some of these investments are directly linked to industrial heritage and tourism.

Events. In terms of events, which are an important factor in fostering the development of tourism, the Ruhr metropolis, as mentioned, listed more than 250 festivals in 2023. Even if not all of them have the same visibility and scale (some can be called local), nor the same sequence or continuity, the offer of activities related to events – especially artistic and cultural ones – is fairly consistent. It can be seen in Chart 1, which lists some of the most representative festivals in the Ruhr metropolis, mobilising a massive audience and obtaining extensive press coverage. Some events are organised by the region and others by the cities, but all of them have significant impacts on the territory. Most take place in the spring and summer months. Special attention should be paid to those linked to the region's industrial heritage: ExtraSchicht, RuhrTriennale, Traumzeitfestival and Ruhr Games.

Chart 1 – Relevant events in the Ruhr metropolis (2023)

Event	Description	City	Time of the year
<i>ExtraSchicht</i>	A cultural festival in the Ruhr metropolis aimed at making the region's industrial heritage visible. Start: 2001.	Cities of Ruhr	June
<i>SPIEL board games fair</i>	Game designers and developers' fair. Start: 1983.	Essen	October
<i>Klavier-Festival Ruhr</i>	Music Festival (piano). Start: 1998.	Cities of Ruhr	May-July
<i>Zeltfestival Ruhr</i>	Cultural Festival (music, cabaret and art). Start: 2008.	Bochum	August-September
<i>Duisburger TANZtage</i>	Amateur dance festival (From hip-hop to showbiz, from modern dance to ballet, practically all forms of dance are represented). Start: 1999.	Duisburg	February-April
<i>RuhrTriennale</i>	Art festival (theatre, dance, performances, installations and music) in former Ruhr's industrial facilities. Start: 2002.	Cities of Ruhr	August-September
<i>Traumzeitfestival</i>	Music festival (Jazz, world music, pop, rock) in the Landschaftspark Duisburg-Nord. Start: 2012 (1997).	Duisburg	June
<i>LesArt</i>	literature Festival. Start: 2017.	Dortmund	November
<i>Bochum Total</i>	Music Festival. Start: 2010 (1986).	Bochum	July
<i>Ruhr Games</i>	Sports, culture and entertainment festival in the Landschaftspark Duisburg-Nord. Start: 2019.	Duisburg	June
<i>Ruhrfestspiele</i>	Arts and culture independent festival. Start: 1946/47. One of the oldest theatre festivals in Europe.	Recklinghausen	May-June

Source: elaborated by the authors on the basis of public information available in magazines, tour-ist guides and websites.

All the tourism practices and dimensions listed so far are supported by a powerful communication strategy, mainly in German language, but also in English. The fact that communication is predominantly in German is because a very small percentage of tourism in the Ruhr metropolis is foreign.⁷ At the same time, tourist guides, magazines and tourist information about the Ruhr region can be found in newsagents and bookshops. One of the most important means of communication,

however, apart from local agencies or each municipality, is the website of the Ruhr tourism promotion and development agency (Metropole Ruhr Tourismus), where is possible to find up-to-date information on the region's tourism offer (Metropole Ruhr Tourismus GmbH).⁸ It is worth emphasizing the importance of industrial heritage as a central element of this agency communication work, because of its strong link to the construction of the regional identity.

Tourism statistics are always difficult and complex. Despite this, some trends can be obtained by considering aggregate values in the Ruhr metropolis, where the majority of visitors are locals or from neighbouring regions, as well as nationals. Thus, according to Metropole Ruhr Tourismus (2022), until the covid-19 pandemic, the number of arrivals and overnights had been rising steadily, from 3.1 million and 5.9 million in 2010 to 4 million and 7.8 million in 2019 respectively. In turn, the number of beds in hotels and inns increased from 42,100 to 50,100 in the same period. Considering that figures of establishments went from 672 to 605, it can be inferred that new, larger and modern facilities were built, while other, smaller and more traditional ones, were closed. To sum up, between 2010, the year when Essen (and the Ruhr metropolis) was chosen as European Capital of Culture, and 2019, the year before the covid-19 pandemic, tourism in the region continued to grow, which is considered a significant achievement by the agency.⁹

*The institutional framework
for tourism promotion and development*

Even if it cannot be said that tourism promotion and development strategies in the Ruhr metropolis are the product of institutional action alone, it is important to emphasise the role that local and regional institutions play in fostering this vector of transformation. In general terms, public governance for tourism promotion in Germany takes place at three institutional levels: federal, state and local. At federal level, the German National Tourist Board (GNTB), financed by the Federal Ministry

for Economic Affairs and Climate Action, is responsible for promoting the country's tourism abroad, including institutional support for the bids for European Capital of Culture for the cities of Weimar (1999), Essen (2010) and Chemnitz (2025).

At state level, all the 16 states (Länder) have tourism promotion agencies. In the case of the Ruhr metropolis, the North Rhine-Westphalia Tourism Agency (Tourismus NRW e.V.), based in the city of Düsseldorf, is responsible for these activities. Although it is not a funding agency, its main objective is “providing advice and promoting innovation among its members in all areas of tourism, profiling tourism as a business factor, optimising the framework conditions for tourism marketing and promoting tourism cooperation in NRW”. At the same time, it recognises among its main assets

the countless industrial monuments in NRW, which testify to the Ruhr Area as one of the most important centres of industrialization and mining in Europe, all of which are now creatively used as museums, leisure facilities and much more. These include, e.g., the Zollverein in Essen, one of six incredible Unesco World Heritage Sites in NRW.

The third level – and probably the most relevant one – is the local level. This scale is of great importance for the promotion and development of tourism in Germany, particularly in the bigger cities such as Hamburg, Berlin and Munich, which have large municipal departments with the specific purpose of destination management and

marketing. In the Ruhr region, the cities also have tourism promotion offices, but these are mostly for tourist information. However, along with the growth of tourism in recent decades, municipal agencies have become more proactive, especially in positioning local tourism on a regional level. As shown in the previous section, the development of tourism has been quite diverse and consistent and has affected, albeit to different ways and degrees, most of the municipalities that make up this territory.

Last but not least, in 1998, the Ruhr Regional Planning Authority (RVR), which has represented the interests of the 53 municipalities for over 100 years, and owns major infrastructure projects such as Route of the Industrial Culture and the "Emscher Landscape Park, founded the RuhrTourismus GmbH, a limited liability company, with the aim of "bundling product development, marketing and sales and the development of an independent regional tourism profile for the Ruhr metropolis". As mentioned, this company plays an important role in the development of metropolitan tourism (especially since Essen was chosen as the European Capital of Culture in 2010). Its tasks are regionwide coordination of tourism activities and marketing, management of ERDF funding (EU Regional Policy) and national funding (in particular for smaller towns). Nowadays, the agency is involved in promoting major regional events (see 'events dimension' above), maintains a network of 21 museums and promotes the Route of Industrial Culture.

Conclusions

These conclusions highlight relevant aspects of tourism development in the Ruhr metropolis that may be useful for comparative studies and/or future research. To begin with, it cannot be emphasised enough that this trajectory of tourism development is taking place in the context of the great economic transformation of the Ruhr region which, until recently, still copes with the environmental liabilities of the industrial past linked to coal and steel production. The success achieved by tourism in the region demonstrates that it is possible to broaden new development horizons even in these challenging environments. In fact, the experience seems to indicate that, by properly refunctionalising former industrial sites (linked to an ecological regeneration strategy as in the case of Emscher Park), other dimensions of tourism development can be taken into account.

Despite being left in the background, the metropolitan perspective is also an aspect that has to be taken into consideration. The regional distribution of tourism assets is closely linked to the territorial dynamics of a metropolitan area which, in the case of the Ruhr, is polycentric. This means that, on the one hand, tourist spaces co-exist with disputes between cities that are part of the same economic, political and cultural ecosystem. On the other hand, there is a need to coordinate actions and institutional co-operation, which is characteristic of

metropolitan governance. Thus, the presence of an institution like the RVR, which in turn creates a specific institutional structure to promote tourism development, should be seen as a strategic and relevant possibility for other experiences of this kind.

Another significant aspect related to the metropolitan perspective is connectivity. In the Ruhr region, a well-developed regional transport system facilitates access to different tourist attractions. So, on the same day, using public transport to watch a Borussia Dortmund football match can also be a great opportunity to attend cultural events or visit places other than those located in the city of Dortmund. This is possible because no place or location is more than an hour away from the city of Dortmund by train or bus. This is, therefore, a strategic factor when the Ruhr experience is used as a model or inspiration for tourism development

in former industrial areas, which contrasts, for example, with the metropolitan regions of Latin America, where public transport and mobility are particularly weak.

Finally, it is important to note that the four dimensions assessed in this article do not fully cover the region's tourism offer, which, as already mentioned, is extremely diverse and complex. Nothing has been said, for example, about the museums and exhibitions of modern art, the medieval landscapes or the route of the churches. Nor was there any mention of the academic congresses and trade fairs that bring visitors to the region, which are considered significant activities for attracting tourism today. Gastronomy is also an aspect that is being tried to improve as a tourist asset. Undoubtedly, all these elements could help to better qualify the Ruhr metropolis' tourism development and industrial heritage as its main anchor.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-2351-7200>

Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território.
Sao Bernardo do Campo, SP/Brasil.
gerardo.silva@ufabc.edu.br

[II] <https://orcid.org/0000-0002-1023-6055>

Technological University of Dortmund, Department of Spatial Planning, European Planning Cultures.
Dortmund, Alemanha.
karsten.zimmermann@tu-dortmund.de

Acknowledgments

We would like to thank Henning Deuter, from the Metropole Ruhr Tourismus Agency, for the interview he kindly gave us for this article.

Notes

- (*) This study was carried out in the context of the Institutional Internationalisation Programme (Capes/Print), between the Federal University of ABC (UFABC, Brazil) and the Technical University of Dortmund (TU-Dortmund, Germany).
- (1) In this regard, a PowerPoint© presentation by Nelson Brissac Peixoto, with a with a profusion of images about the recovery of the Ruhr's industrial heritage, can be found at: https://www.academia.edu/43271557/Arte_Cidade_Seguindo_a_Linha_Met%C3%A1lica_Rhur. Accessed on: 20 July 2024.
 - (2) Current tourism in the Ruhr metropolis, for instance, is intrinsically linked to the region's Industrial Heritage Route, which includes the Zollverein Industrial Complex and the Landschaftspark Duisburg-Nord, among others (Brownley-Raines, 2011; Copic, et al., 2014).
 - (3) Face-to-face interview with Henning Deuter from Metropole Ruhr Tourismus, held on 14/11/2023.
 - (4) The Zollverein Industrial Complex, like the Industrial Heritage Route, has been subject of several international studies and publications. See Berkenbosch, Groote and Stoffelen (2022), Oeverman and Mieg (2021), Berger, Golombek and Wicke (2018).
 - (5) Despite being less targeted by academic studies, the Landschaftspark Duisburg-Nord is also important in promoting industrial tourism in the region. It was designed and developed during the 1990s and early 2000s in the context of the Emscher Park International Architecture Exhibition. Peter Latz, its designer and planner, launched a commemorative book assessing the experience: *Rust Red - The Landscape Park Duisburg Nord* (2017).
 - (6) The saga of shopping centres in the Ruhr cities as a way of enhancing the commercial activity of down town areas is quite interesting. In addition to the Thier-Galerie in the city of Dortmund (2011), more shopping centres have been opened in recent times: Forum Duisburg (2008), Limbecker Platz (Essen, 2009), Forum City (Mülheim, opened in 1994 and renovated in 2011), Palais Vest (Recklinghausen, 2014) and Rathaus Galerie (Hagen, 2014). Nevertheless, the urban renewal operations that follow the productive transformation of the region are not restricted to the down town areas. The conversion of part of the waterfront of Duisburg's river port (Innenhafen Duisburg) as a leisure area, for example, is an important reference in this regard (Vilela, 2022; Huning & Frank, 2011).
 - (7) Face-to-face interview with Henning Deuter from Metropole Ruhr Tourismus, held on 14/11/2023.
 - (8) In addition to the agency's own highlights, the page contains links to the websites of each of the municipalities that make up the Ruhr Metropolis.
 - (9) After the Covid-19 pandemic, tourism in the region started to recover. As the Metropole Ruhr Tourismus (2023) reported: "From January to December 2022, the Ruhr metropolis recorded a total of 3.686.831 guest arrivals. This corresponds to an increase of 86.5 per cent compared to the previous year; compared to 2019, the year before of the Covid-19 pandemic, however, this is still a drop of 16.9 per cent".

References

- BERGER, S.; GOLOMBEK, J.; WICKE, C. (2018). "A post-industrial mindscape? The mainstreaming and touristification of industrial heritage in the Ruhr". In: WICKE, Ch.; BERGER, S.; GOLOMBEK J. (ed.). *Industrial Heritage and Regional Identities*. Londres, Routledge.
- BERKENBOSCH, K.; GROOTE, P.; STOFFELEN, A. (2022). Industrial heritage in tourism marketing: legitimizing post-industrial development strategies of the Ruhr Region, Germany. *Journal of Heritage Tourism*, v. 17, n. 3, pp. 327-341.
- BROWNLEY-RAINES, A. (2011). Wandel durch (Industrie) Kultur [Change through (industrial) culture]: conservation and renewal in the Ruhrgebiet. *Planning Perspectives*, v. 26, n. 2, pp. 183-207. DOI: <https://doi.org/10.1080/02665433.2011.550443>.
- CHEN, J.; PREBENSEN, N. (2017). "Research Progress in Nature Tourism". In: CHEN, J.; PREBENSEN, N. (ed.). *Nature Tourism*. Londres, Routledge.
- CHMIELEWSKA, M.; LAMPARSKA, M. (2012). Post-Industrial tourism as a chance to develop cities in traditional industrial regions in Europe. *Sociologie Romaneasca*, v. 10, n. 3, pp. 67-75.
- COOPER, C.; HALL, M. (2008). *Contemporary Tourism: an international approach*. Oxford (UK), Routledge.
- COPIC, S. et al. (2014). Transformation of industrial heritage: An example of tourism industry development in the Ruhr area (Germany). *Geographica Pannonica*, v. 18, n. 2, pp. 43-50.
- CORDEIRO, J. M. L. (2012). Oportunidades e fragilidades do turismo industrial. *Revista Turismo & Desenvolvimento*, n. especial, pp. 9-18.
- CREATIVE TOURISM NETWORK. Disponível em: <https://www.creativetourismnetwork.org/interview-with-petra-hedorfer-ceo-of-the-german-national-tourist-board/>. Acesso em: 10 fev 2024.
- DAHLBECK, E. et al. (2021). *Analysis of the historical structural change in the German hard coal mining Ruhr area* (Case Study). Dessau-Roßlau, German Environment Agency.
- DANIELZYK, R.; WOOD, G. (1993). Restructuring old industrial and inner urban areas: a contrastive analysis of state policies in Great Britain and Germany. *European Planning Studies*, v. 1, n. 2, pp. 123-147.
- _____. (2004). Innovative strategies of political regionalization: the case of North Rhine-Westphalia. *European Planning Studies*, v. 12, n. 2, pp. 191-207. DOI: <https://doi.org/10.1080/0965431042000183932>.
- DE MARCHI, P. M. (2005). IBA Emscher Park: uma oficina de 10 anos para a reestruturação da antiga região industrial do vale do Ruhr, Alemanha. In: IX ENANPUR. Salvador, 23-27 maio.
- DESFOR, G. et al. (ed.) (2011). *Transforming Urban Waterfronts*. Fixity and Flow. Nova York, Routledge.
- DEUTSCHE ZENTRALE FÜR TOURISMUS. Nachhaltiges Reisen. Disponível em: <https://www.germany.travel/en/trade/global-trade-corner/tourismus-nrw-ev.html>. Acesso em: 10 fev 2024.
- DIETRICH-WARD, A. (2018). "From mills to malls. Industrial heritage and regional identity in metropolitan Pittsburg". In: WICKE, Ch.; BERGER, S.; GOLOMBEK, J. (ed.). *Industrial Heritage and Regional Identities*. Londres, Routledge.
- DURYEA, S. (2014). Holding on to Steel: Pittsburg Culture in the Age of Globalization. *Globalizations*, v. 11, n. 6, pp. 767-776.

- EUROPEAN COMMISSION (2010). Essen becomes European Capital of Culture 2010, in the presence of Commission President José Manuel Barroso. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_10_10. Acesso em: 16 out 2023.
- EVANS, D. (2024). *Transformations of Contemporary Capitalism. The second industrial divide and flexible specialisation*. Abingdon/UK, Routledge.
- FAROOK, A. (2022). *The Bilbao effect: how the design of a museum transformed the economy of the city*. Disponível em: <https://www.snaptrude.com/blog/the-bilbao-effect-how-the-design-of-a-museum-transformed-the-economy-of-the-city>. Acesso em: 21 nov 2023.
- FÜRST, D.; KILPER, H. (1995). The innovative power of regional policy networks: a comparison of two approaches to political modernization in Northrhine-Westfalia. *European Planning Studies*, v. 3, n. 3, pp. 287-304.
- GANSER, K. (1996). "Architecture as a process: the IBA Emscher Park". In: WACHTEN, K. (ed.). *Change Without Growth: Sustainable Development for the 21st Century*. Eutin, Struve's Buchdruckerei und Verlag GmbH.
- HALL, P. (1993). "Waterfronts: A new urban frontier". In: BRUTTOMESSO R. (ed.). *Waterfronts. A new frontier for cities on water*. Venice, Citta d'Acqua/Cities on Water, pp. 12-20.
- HOSPERS, G.-J. (2004). Restructuring Europe's rustbelt: the case of the German Ruhrgebiet. *Intereconomics*, v. 39, n. 3, pp. 147-156.
- HUNING, S.; FRANK, S. (2011). "Urban waterscapes as products, media and symbols of change – the re-invention of the Ruhr. In: MIND THE GAP. LANDSCAPES FOR A NEW ERA. EFLA REGIONAL CONGRESS OF LANDSCAPE ARCHITECTURE, Tallinn, Estonia, 2-4 November.
- KUMAR, K. (1998). *Da sociedade pós-industrial à pós-moderna: novas teorias sobre o mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro, Zahar.
- LATZ, P. (2017). *Rust Red – The Landscape Park Duisburg Nord*. Munich, Hirmer Publishers.
- MAITLAND, R.; NEWMAN, P. (ed.) (2009). *World Tourism Cities: Developing tourism off the beaten track*. Londres, Routledge.
- METROPOLE RUHR TOURISMUS GmbH (2022). *Territoriales strategiekonzept tourismus ruhrgebiet für die themenfelder Tourismus, Kultur und Naturerbe 2022*. Disponível em: https://www.ruhr-tourismus.de/Territoriales_Strategiekonzept_Tourismus_Ruhrgebiet_-220207.pdf. Acesso em: 13 nov 2023.
- _____. (2023). *Metropole Ruhr: Touristische Jahresbilanz 2022*. Disponível em: <https://presse.ruhr-tourismus.de/pressreleases/metropole-ruhr-touristische-jahresbilanz-2022>. Acesso em: 12 dez 2023.
- MUNT, I. (1994). The 'other' postmodern tourism: Culture, travel and the new middle class. *Theory, Culture and Society*, v. 11, n. 3, pp. 101-123.
- OEVERMAN, H.; MIEG, H. (2021). Urban development planning and world cultural heritage: two perspectives of planning practice dealing with industrial heritage. *Planning Practice and Research*, v. 36, n. 4, pp. 1-12.
- RUHR TOURISM GMBH. The Ruhr region. Disponível em: <https://www.ruhr-tourismus.de/en/das-ruhrgebiet/>. Acesso em: 4 nov 2023.
- RULLANI, E.; ROMANO, L. (2003). (A cura di). *Il Postfordismo. Idee per il capitalismo prossimo venturo*. Milão, Etaslibri.

- SHAW, R. (2002). The International Building Exhibition (IBA) Emscher Park, Germany: A Model for Sustainable Restructuring? *European Planning Studies*, v. 10, n. 1, pp. 77-97.
- SOMOZA-MEDINA, X.; MONTESERÍN-ABELLA, O. (2021). The Sustainability of industrial heritage tourism far from the axes of economic development in europe: two case studies. *Sustainability*, v. 13, n. 3, pp. 1-27.
- URIELY, N. (2005). The tourist experience: conceptual developments. *Annals of Tourism Research*, v. 32, n. 1, pp. 199-216.
- VELTZ, P. (2000). *Le Nouveuu Monde Industriel*. Paris, Gallimard.
- VILELA, A. (2022). *Waterfront, back and sideways. New urban dynamics of old harbor areas, in the cases of Belém-Brazil and Duisburg-Germany*. Master thesis. Germany/Brazil, Spring Program, TU-Dortmund/ Universidade Federal do ABC.
- WEBER, P.; KONITZKY, A. (1993). L'Exposition Architecturale Internationale I.B.A. Emscher Park (Ruhr). Le rôle du tourisme dans un programme structurel du Land de Rhénanie-Westphalie (RFA). *Hommes et Terres du Nord*, Année 1993, n. 2, pp. 85-90.
- ZIMMERMANN, K. (2023). Water infrastructure as a driver of regionalization in the Ruhr, Germany. *Territory, Politics, Governance*, Special Issue: Water infrastructure and regional governance. DOI: <https://doi.org/10.1080/21622671.2023.2180426>.

Translation: this article was translated from Portuguese into English by the authors themselves.

Received: April 4, 2024

Approved: July 7, 2024

Patrimônio industrial e desenvolvimento do turismo na metrópole do Ruhr*

Industrial heritage and tourism development in the Ruhr metropolis

Gerardo Silva [I]
Karsten Zimmermann [II]

Resumo

Neste artigo, é abordada uma experiência de valorização cultural e ambiental relacionada ao turismo na metrópole do Ruhr, uma região industrial alemã com longa tradição de mineração de carvão e produção de aço que, até o final do século passado, não tinha grandes atrações turísticas ou sequer considerava tê-las. Para isso, enfatiza-se o papel do patrimônio industrial e sua conexão com a recuperação ecológica do rio Emscher, que tem sido o carro-chefe do bem-sucedido desenvolvimento turístico da região nas últimas décadas. No entanto, o principal objetivo do artigo é demonstrar que o turismo industrial pode atuar como impulsionador de outras dimensões do turismo que ampliam o escopo das oportunidades de desenvolvimento regional, particularmente em antigas áreas industriais.

Palavras-chave: transformação regional; desenvolvimento do turismo; patrimônio industrial; metrópole do Ruhr.

Abstract

This article addresses an experience of cultural and environmental valorization related to tourism in the Ruhr metropolis, a German industrial region with a long tradition in coal mining and steel production that, until the end of the past century, had neither major tourist attractions nor any intention of developing them. To this end, the article emphasizes the role of industrial heritage, which has been the flagship of the region's successful tourism development in recent decades, and its connection with the ecological recovery of the Emscher River. However, the main objective of the article is to show that industrial tourism can drive other dimensions of tourism that broaden the scope of regional opportunities, particularly in industrial areas like the Ruhr metropolis.

Keywords: Regional transformation, Tourism development, Industrial heritage, Ruhr Metropolis.



Introdução

Na virada do século XX para o XXI, assistimos a uma grande transformação do capitalismo e do mundo contemporâneo (Evans, 2024; Rullani e Romano, 2003; Veltz, 2000; Kumar, 1998). As forças industriais tradicionais, que comandaram os processos de acumulação e desenvolvimento durante o século passado, não mais ocupam um lugar central nas formas atuais de organização do trabalho e da produção e, além disso, passaram a ser questionadas por seus passivos ambientais acumulados ao longo de mais de um século de exploração econômica. Isso não somente tem acontecido nos países centrais, mas também nos periféricos com algum grau de industrialização. Assim, essa grande transformação socioeconômica em curso tem levado a um amplo e persistente debate sobre os processos de transição e os possíveis caminhos alternativos em cada país, região ou cidade.

Nesse contexto, o turismo se posicionou como uma atividade estratégica capaz de tornar os territórios mais dinâmicos, explorando os ativos territoriais e criando ambientes favoráveis à inovação, além, é claro, de ser importante fonte de receita. No entanto, não se trata das velhas práticas turísticas típicas da era fordista, que resultaram no turismo de massa. De fato, o desenvolvimento do turismo acompanha as transformações que ocorrem em outras esferas da produção, valorizando seus produtos e serviços e tornando as práticas turísticas mais sofisticadas e diferenciadas (Maitland e Newman, 2009; Uriely, 2005; Munt, 1994). Evidentemente, o fenômeno da globalização tem sido decisivo entre os fatores que impactaram o desenvolvimento do turismo nas últimas

décadas, devido à multiplicação dos meios de transporte e ao extraordinário aumento dos fluxos turísticos a ele vinculados.

Por um lado, o interesse cultural (no sentido amplo) das práticas turísticas ganhou impulso, o que possibilitou não apenas ampliar o escopo das experiências, mas também colocar novos destinos no mapa turístico. O caso de Bilbao, após a construção do Museu Guggenheim, é bastante emblemático, pois transformou a cidade portuária do País Basco, antes pouco atraente, em um destino internacional (Farook, 2022). Por outro lado, os santuários naturais devem ser destacados devido à sua relação com a ecologia e as questões ambientais. Embora os efeitos do turismo sobre os ecossistemas, especialmente os mais vulneráveis, possam ser criticados, o aumento de pacotes e serviços turísticos voltados para o contato com a natureza, a partir de uma perspectiva mais contemplativa, é igualmente significativo (Chen e Prebensen, 2017). Em ambos os casos (turismo cultural e turismo ambiental ou ecológico), o que se busca é a valorização da diversidade, das experiências e da originalidade, sem prejuízo da dimensão de lazer que acompanha essas práticas.

Neste artigo, são abordadas as dimensões culturais e ambientais relacionadas ao desenvolvimento do turismo na metrópole do Ruhr, uma região da Alemanha com longa tradição na mineração de carvão e na produção de aço, que praticamente até o final do século passado não tinha grandes atrações turísticas ou sequer considerava tê-las. Dada a sua importância nesse contexto, o patrimônio industrial é destacado como um ativo territorial, que tem sido o carro-chefe do bem-sucedido desenvolvimento turístico da região nas últimas décadas.¹ No entanto, o objetivo principal é demonstrar

que o turismo do patrimônio industrial pode atuar como impulsionador de outras dimensões do turismo que ampliam o escopo das oportunidades regionais. O artigo conclui apontando alguns aspectos relevantes dessa experiência que poderiam ajudar a desenvolver o turismo em antigas áreas industriais.

O turismo em antigas áreas industriais

Como mencionado, novas experiências e novas práticas de turismo ganharam espaço nesse cenário de transformações culturais no mundo contemporâneo (Cooper e Hall, 2008). Em meio a múltiplas e diversas trajetórias de desenvolvimento do turismo no novo século, alguns lugares se tornaram espaços turísticos por meio da conversão de antigas áreas industriais em espaços culturais e de lazer, especialmente em grandes cidades ou metrópoles. O caso da renovação urbana dos portos, por exemplo, é uma experiência amplamente conhecida. Desde a década de 1970, mas especialmente nas décadas de 1980 e 1990, várias cidades ao redor do mundo, como Baltimore, Barcelona, Buenos Aires, Bilbao, Cidade do Cabo, Londres, transformaram antigas instalações portuárias (infraestrutura e equipamentos) em espaços de lazer por meio da recuperação do elo perdido da cidade com a orla (Desfor et al., 2011; Hall, 1993).

Outra vertente, mais próxima deste artigo, denominada turismo industrial (ou turismo do patrimônio industrial ou, ainda, pós-industrial), recupera instalações industriais localizadas em áreas tradicionais de produção que foram progressivamente desativadas, transformando-as em atrações turísticas e culturais.

Nesse sentido, com base em experiências do continente europeu, Chmielewska e Lamparska (2012, p. 69) afirmam:

O turismo pós-industrial incorpora uma antiga área industrial que evolui para novas finalidades. As reutilizações podem incluir uma mudança ou expansão na função do local, que deixa de ser totalmente industrial para se tornar uma atração turística ou para uma nova finalidade funcional muito diferente de seu uso original. Portanto, nem todos os locais precisam ser convertidos em museus. Alguns podem se tornar apenas locais de recreação ou entretenimento, mas também podem ser convertidos em objetos que acompanham o turismo, como hotéis, restaurantes, etc.

E acrescentam: “Pode-se notar um aumento na popularidade do turismo pós-industrial. A indústria tradicional, incluindo vários locais localizados no subsolo ou na superfície da terra, proporciona aos turistas experiências nostálgicas e novas”. (Ibid.)

Certamente, essas experiências não se limitam ao velho continente. Nos Estados Unidos e também no Canadá, houve movimentos direcionados para o turismo industrial. A Área de Patrimônio Nacional *River of Steel*, na Pensilvânia (EUA), é um ótimo exemplo. No final da década de 1980, após o colapso da indústria siderúrgica naquele país, em particular na cidade de Pittsburgh, outrora conhecida como *Smoky City* (cidade da fumaça), um grupo de cidadãos se mobilizou para manter e restaurar as instalações industriais que estavam sendo fechadas. A proposta era transformá-las em centros de memória e, ao mesmo tempo, em centros de produção cultural, científica e tecnológica (Dietrich-Ward, 2018; Duryea, 2014). Assim, tanto a preservação da identidade local quanto as atrações turísticas poderiam estar associadas ao desenvolvimento de atividades

criativas e produtivas em bases sustentáveis. Em 1996, a Área do Patrimônio Nacional *River of Steel* foi criada por meio de uma lei estadual que reconheceu sua importância estratégica para o desenvolvimento regional.

Todas essas experiências nos levam ao principal problema que envolve a questão do turismo em antigas áreas industriais: como e até que ponto o turismo pode ser um vetor de transformação produtiva em áreas que, historicamente, permaneceram em grande parte alheias a essas práticas? Podemos começar dizendo que o turismo, na nossa compreensão, mesmo em suas configurações atuais, não tem o poder de transformar estruturalmente um território, e menos ainda um antigo território industrial, onde toda a infraestrutura e a própria economia local foram orientadas para a produção manufatureira por mais de meio século, ou até mais, em muitos casos, desde a revolução industrial. No entanto, pode ser uma ferramenta estratégica para mudar a forma como os ambientes são usados, ou mesmo para instalar a ideia de novas possibilidades de desenvolvimento econômico relacionadas à inovação tecnológica e às atividades criativas. Essa constatação nos parece necessária para avaliar a real importância do turismo onde ele está sendo promovido.

Outra questão não menos relevante é se a promoção do turismo de uma antiga região industrial pode ser ancorada apenas na valorização do patrimônio industrial. No caso de Pittsburgh, conforme mencionado, está claro que a intenção é ir além. A mesma intenção se aplica a algumas experiências europeias. Contudo, a literatura sobre turismo industrial ainda está muito focada na reconversão de instalações antigas, possíveis novas funcionalidades e modelos de governança e sustentabilidade

(Somoza-Medina e Monteserín-Abella, 2021; Cordeiro, 2012). Com certeza, essas instalações “refuncionalizadas” representam um patrimônio turístico e cultural de extraordinário valor, como também acontece na metrópole do Ruhr,² mas, como veremos, esses não são os únicos locais de interesse turístico que podem ser encontrados por lá. Na verdade, eles fazem parte de um conjunto mais abrangente de ativos turísticos, aos quais podem servir de sustentação (e vice-versa).

No contexto desse debate, deve-se enfatizar que essas regiões precisam ser desenvolvidas como destino turístico em condições extremamente negativas, incluindo passivos ambientais, poluição do ar, tráfego pesado, falta de espaços adequados e/ou equipados para o turismo, falta de cultura receptiva, falta de serviços de hotelaria, alimentação e transporte para atender à demanda dos turistas. Além disso, do ponto de vista do planejamento espacial, da institucionalidade e da governança, promover o desenvolvimento do turismo em áreas tradicionalmente industriais é particularmente desafiador. Por um lado, exige a adaptação física e institucional dos espaços destinados a essa nova função; por outro, exige a construção de uma cultura turística local que a apoie e garanta a sustentabilidade ao longo do tempo.

A experiência da metrópole de Ruhr

Há algumas décadas, a região do Vale do Ruhr, na Alemanha, que inclui as cidades de Dortmund, Bochum, Essen e Duisburg, entre outras, vem se destacando como um laboratório territorial das transformações produtivas

em curso no capitalismo contemporâneo (Zimmermann, 2023; Hospers, 2004). Historicamente, uma região de mineração de carvão e, depois, de produção de aço, tornou-se o parque industrial mais importante da Alemanha ao longo do século XX e, em consequência, da Europa (Danielzyk e Wood, 1993). Mesmo após os bombardeios dos Aliados no final da Segunda Guerra Mundial, que destruíram as cidades, a infraestrutura e as próprias fábricas, a economia do Vale do Ruhr conseguiu se reerguer e ocupar novamente esse lugar de destaque até a década de 1960, quando surgiram os primeiros sinais de esgotamento do modelo industrial centrado na manufatura e na grande fábrica nos países centrais. Nesse contexto, os setores de carvão e aço foram diretamente afetados,

sendo que o primeiro já estava com os dias contados devido à substituição da fonte de energia pelo petróleo – embora a última mina tenha sido fechada somente em 2018.

Após o desenvolvimento industrial do pós-guerra, ou como consequência dele, formou-se uma área metropolitana que hoje abrange 53 municípios e tem mais de 5 milhões de habitantes – a maior área metropolitana da Alemanha (Figura 1). Foi nesse contexto, já consolidado na década de 1970, que alternativas de desenvolvimento econômico começaram a ser consideradas e implementadas. Dahlbeck et al. (2021) identificam quatro estágios principais na construção dessas alternativas. A primeira, denominada Política Estrutural Integrada (1966-1974), correspondeu

Figura 1 – Área Metropolitana do Ruhr no mapa da Alemanha, 2023



Fonte: elaboração própria, Fatbardha Gela, Department of Spatial Planning TU Dortmund.

ao primeiro reconhecimento da crise e, portanto, estava mais centrada nos problemas de emprego e fechamento de empresas. Na segunda, denominada Política Estrutural Centralizada (1975-1986), o governo federal assumiu a agenda da transformação econômica do país por meio de investimentos tecnológicos e diversificação produtiva. A terceira, Política Estrutural Regionalizada (1987-1999), segue a mesma linha de ação, porém com maior foco nas especificidades regionais e intrarregionais, ampliando a participação das instituições locais (Danielzyk e Wood, 2004; Fürst e Kilper, 1995). Finalmente, a quarta corresponde, a partir de 2000, à Política Estrutural Direcionada aos Setores Líderes, que inclui educação e conhecimento, serviços ambientais e de energia, serviços de logística, tecnologias de informação e comunicação, indústrias criativas, *startups*, produção de eventos, cultura e entretenimento, entre outros.

Um fator adicional de grande relevância para compreender os processos de transformação regional é a criação da União Europeia (UE) que, desde 1993, tem sido importante protagonista do desenvolvimento econômico de seus Estados-membros. A instituição, com efeito, tem atuado em diversas frentes, incluindo a reestruturação econômica e financeira dos países em prol de maior integração produtiva entre eles. A moeda comum, os fundos estruturais, a política regional e a livre circulação de cidadãos europeus no espaço Schengen estão entre as principais conquistas. O apoio financeiro do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder) e do Fundo Social Europeu (FSE), que incluía a regeneração urbana e cultural das cidades e o desenvolvimento do turismo, foi

significativo, principalmente antes das reformas de 2006, quando a mudança estrutural das regiões industriais era uma prioridade.

Considerando o seu perfil atual de uma economia diversificada, que mantém suas características industriais e, ao mesmo tempo, apresenta polos de inovação tecnológica e de produção de serviços avançados, o processo de transformação produtiva regional da metrópole do Ruhr aparece como uma conquista notável. Assim, em 2010, a cidade de Essen foi escolhida como Capital Europeia da Cultura, reconhecendo-se não apenas a importância dos processos de transformação econômica em andamento, mas também o desenvolvimento cultural alcançado pela região. Um festival de lançamento foi realizado no Complexo Industrial Zollverein (patrimônio da humanidade pela Unesco e ícone do turismo industrial da região) em janeiro de 2010, quando o presidente do comitê de seleção, José Manuel Barroso, declarou:

Essen e toda a Bacia do Ruhr, com seus antigos complexos de indústria pesada, nos lembram do início do projeto de integração europeia: há meio século, foram dados os primeiros passos para a criação da União Europeia, na forma de uma cooperação transfronteiriça pacífica nos setores de carvão e aço. A Bacia do Ruhr foi, portanto, um dos pontos de partida para o nosso projeto europeu. Hoje, a região está passando por mudanças fundamentais com sucesso, sem perder seu caráter. (European Commission, 2010)

A escolha de Essen como Capital Europeia da Cultura leva nossa investigação de volta ao turismo. Apesar de não estar toda atividade cultural relacionada a práticas turísticas, no

caso das Capitais Europeias da Cultura – um programa da UE para promover a vida cultural de suas cidades durante um ano –, essas dimensões são inseparáveis. Com efeito, a própria eleição da cidade representa uma forte alavancagem para o desenvolvimento turístico que, por sua vez, assume a responsabilidade de torná-lo sustentável ao longo do tempo e do espaço. Contudo, no caso de Essen, a escolha teve uma dimensão regional, que afetou, em graus variados, o conjunto das cidades que compõem a metrópole do Ruhr. Por fim, esse evento pode ser considerado o principal impulsionador do desenvolvimento turístico da região em épocas mais recentes.³

Para melhor compreensão das manifestações do desenvolvimento turístico no âmbito metropolitano, serão abordadas, na próxima seção, as diferentes dimensões da oferta turística e a organização institucional da promoção e do desenvolvimento do turismo na região. As principais fontes utilizadas são informações secundárias provenientes de literatura científica, *sites*, informações institucionais e visitas de campo realizadas entre setembro e novembro de 2023.

O turismo na metrópole do Ruhr

De acordo com o Conselho Nacional de Turismo da Alemanha, com seus mais de 1.000 monumentos industriais, 200 museus, 250 festivais, 120 teatros e importantes locais de música, a metrópole do Ruhr é reconhecida hoje como um dos principais territórios culturais da Alemanha. Também há atrações esportivas, especialmente no estádio do Borussia Dortmund – um dos times de futebol

mais importantes do país –, o Museu Alemão do Futebol, assim como atrações recreativas, ecológicas e até arquitetônicas (com obras de arquitetos famosos, como Alvar Aalto, Norman Foster, Rem Koolhaas, Mario Botta e David Chipperfield, entre outros). Quanto às cidades, destruídas durante a Segunda Guerra Mundial e reconstruídas sob parâmetros industriais, agora têm um aspecto moderno e multicultural, oferecendo diversidade de atrações e serviços turísticos. Algumas dessas atrações são avaliadas, a seguir, em relação a quatro dimensões do desenvolvimento do turismo: cultural, ecológica, de lazer e entretenimento e de eventos.

Dimensão cultural. Alguns números já foram apresentados no parágrafo anterior. Eles apontam para uma vida cultural intensa na região (música, teatro, exposições, artes cênicas), e o número de museus industriais revela forte preocupação com a memória e a identidade local. De fato, o turismo industrial parece ser uma característica distintiva da metrópole do Ruhr (não é coincidência que este trabalho tenha começado discutindo o turismo industrial). A rigor, a Rota da Cultura Industrial do Ruhr (Route der Industriekultur) é a mais famosa e caracterizada da Alemanha. Ela é composta por um conjunto de antigos locais industriais transformados em museus e/ou centros culturais (*Ankerpunkte*), locais de interesse industrial especial em pontos artificialmente elevados e transformados em pontos de referência (*Panoramen*) e antigos assentamentos urbanos ligados a esse período (*Siedlungen*). A Rota estende-se por mais de 400 quilômetros e abrange a maioria dos municípios da região – sem mencionar os objetos industriais que podem ser encontrados em espaços públicos, ou aqueles que ainda estão esperando para serem apreciados. Nesse contexto, os

carros-chefes são os já mencionados Complexo Industrial Zollverein⁴ que, além de Patrimônio Cultural da Unesco, possui o atrativo adicional de ter sido projetado pelo escritório OMA, do reconhecido arquiteto holandês Rem Koolhaas, e o Landschaftspark Duisburg-Nord, uma antiga fábrica de aço e alto-forno projetado pelo renomado arquiteto alemão Peter Latz⁵ (Ganser, 1996; Brownley-Raines, 2011). Embora desenvolvidos com concepções diferentes, ambos são centros de intensa vida cultural. Por último, mas não menos importante, vale a pena mencionar que, embora o turismo industrial tenha ganhado impulso no processo de transforma-

ção produtiva do Ruhr, as preocupações com a conservação do patrimônio industrial são mais antigas e já estavam presentes nas décadas de 1960 e 1970 (Berger, Golombek e Wicke, 2018). Essas preocupações foram decisivas para consolidar o desenvolvimento da região na época atual.

Dimensão ecológica. Anos antes de se tornar Chanceler da Alemanha, Willy Brandt declarou em 28/4/1961: "O céu sobre a região do Ruhr deve ser azul novamente". Essa declaração é valiosa por dois motivos principais. Em primeiro lugar, porque reflete a situação ambiental da região na época (sem qualquer

Figuras 2A e 2B – Zollverein Industrial Complex e Landschaftspark Duisburg-Nord



Fonte: Uwe Grützner, Department of Spatial Planning TU Dortmund, 2024.

perspectiva de desenvolvimento turístico); em segundo lugar, porque ela se revelaria premonitória. Mesmo que incompleta, a recuperação ambiental do Ruhr foi de fato substancial. Várias iniciativas para melhorar o meio ambiente foram implementadas após o fechamento das minas de carvão e das indústrias siderúrgicas, incluindo a regeneração e a expansão de áreas verdes nas cidades e ao redor delas. Entretanto, a maior alavancagem para a transformação ambiental da região ocorreu a partir da Exposição Internacional de Arquitetura Emscher Park (*Internationale Bauausstellung Emscher Park*), iniciativa do governo estadual da Renânia do Norte-Vestfália desenvolvida entre 1989 e 1999, cujos principais objetivos eram, por meio de um conjunto de intervenções arquitetônicas ao longo do rio Emscher e seus arredores, pro-

mover tanto a restauração ecológica quanto o turismo industrial (Shaw, 2002; Ganser, 1996). Durante o período da exposição, mais de 100 projetos/intervenções foram desenvolvidos e implementados em 17 municípios. Essa área, diga-se de passagem, foi a mais afetada pela industrialização e pela degradação ambiental na região, e o rio Emscher foi considerado, na época, o curso fluvial mais poluído da Alemanha (Zimmermann, 2023; De Marchi, 2005; Weber e Konitzky, 1993).

Lazer e entretenimento. As opções de lazer e entretenimento na metrópole do Ruhr são muitas e variadas. Por um lado, as cidades que costumavam ser “cinzentas e sujas” (Ruhr Tourism GMBH), a ponto de serem evitadas pelos viajantes, foram transformadas em cidades atraentes e modernas. Os centros

Figura 3 – Rota industrial e cultural do Ruhr – 2023



Fonte: Publicity image Route Industriekultur.

dessas cidades, em particular, ganharam uma aparência mais cosmopolita, com a presença significativa de imigrantes de diferentes partes do mundo. O exemplo da cidade de Dortmund é bastante representativo. Quatro grandes “âncoras” foram inauguradas no centro da cidade nas últimas décadas: a Biblioteca Municipal e Estadual de Dortmund (no ano de 1999, em um novo prédio projetado por Mario Botta), a *U-Tower* (em 2010), a *Thier-Galerie Dortmund* (em 2011) e o Museu do Futebol Alemão (em 2015). Como resultado, o centro da cidade foi renovado e recebeu uma nova aparência urbana. Outras cidades da região também seguiram essa tendência.⁶ Por outro lado, as opções de lazer e entretenimento, bem como os locais para realização de conferências, convenções e exposições de arte, multiplicaram-se. Aqui estão alguns exemplos dessas opções, considerando a cidade, a atividade de entretenimento e o ano de inauguração: *Alpinecenter Bottrop* (Bottrop, esqui indoor, 2001); *TauchRevier Gasometer* (Duisburg, mergulho, 2001); *Gasometer Oberhausen* (Oberhausen, exposição de arte e eventos culturais, 1994); *Jahrhunderthalle* (Bochum, local de eventos, 2003); *Movie Park Germany* (Bottrop, parque temático, 2005); *AQUApark* (Oberhausen, parque aquático, 2009);

Legoland Discovery Centre (Oberhausen, 2013); e *Sea Life Abenteuer Park* (Oberhausen, aquário, 2013). Todas essas instalações representam grandes investimentos voltados para o mercado específico do entretenimento, que também compõe a oferta turística da região; alguns desses investimentos estão diretamente vinculados ao patrimônio histórico e ao turismo industrial.

Eventos. Em termos de eventos, um fator importante para a promoção do desenvolvimento do turismo, a metrópole do Ruhr, conforme mencionado, conta com mais de 250 festivais. Embora nem todos tenham a mesma visibilidade e escala (alguns podem ser chamados de locais), tampouco a mesma sequência ou continuidade, a oferta de atividades relacionadas a eventos – especialmente artísticos e culturais – é bastante consistente. Como pode ser visto no Quadro 1, que lista alguns dos festivais mais representativos da metrópole do Ruhr, capazes de mobilizar um público massivo e obter ampla cobertura da imprensa. Há eventos que são organizados pela região, e outros pelas cidades, no entanto, todos impactam o território. A maioria ocorre nos meses de primavera e verão. Deve-se dar atenção especial àqueles ligados ao patrimônio industrial da região: *ExtraSchicht*, *RuhrTriennale*, *Traumzeitfestival* e *Ruhr Games*.

Quadro 1 – Principais eventos na metrópole do Ruhr (2023)

Evento	Descrição	Cidade	Período do ano
<i>ExtraSchicht</i>	Festival cultural na metrópole de Ruhr com o objetivo de tornar visível o patrimônio industrial da região. Início: 2001.	Cidades do Ruhr	junho
<i>SPIEL board games fair</i>	Feira de <i>designers</i> e desenvolvedores de jogos. Início: 1983.	Essen	outubro
<i>Klavier-Festival Ruhr</i>	Festival de música (piano). Início: 1998.	Cidades do Ruhr	maio-julho
<i>Zeltfestival Ruhr</i>	Festival cultural (música, cabaré e arte). Início: 2008.	Bochum	agosto-setembro
<i>Duisburger TANZtage</i>	Festival de dança amadora (do <i>hip-hop</i> ao <i>showbiz</i> , da dança moderna ao balé; praticamente todas as formas de dança estão representadas). Início: 1999.	Duisburg	fevereiro-abril
<i>RuhrTriennale</i>	Festival de arte (teatro, dança, <i>performances</i> , instalações e música) nas antigas instalações industriais do Ruhr. Início: 2002.	Cidades do Ruhr	agosto-setembro
<i>Traumzeitfestival</i>	Festival de música (<i>jazz</i> , <i>world music</i> , <i>pop</i> , <i>rock</i>) no Landschaftspark Duisburg-Nord. Início: 2012 (1997).	Duisburg	junho
<i>LesArt</i>	Festival de literatura. Início: 2017.	Dortmund	novembro
<i>Bochum Total</i>	Festival de música. Início: 2010 (1986).	Bochum	julho
<i>Ruhr Games</i>	Festival de esportes, cultura e entretenimento no Landschaftspark Duisburg-Nord. Início: 2019.	Duisburg	junho
<i>Ruhrfestspiele</i>	Festival independente de artes e cultura. Início: 1946/1947. Um dos mais antigos festivais de teatro da Europa.	Recklinghausen	maio-junho

Fonte: elaborado pelos autores com base em informações públicas em revistas, fôlderes e sites.

Atualmente, uma estratégia de comunicação bastante poderosa, principalmente em alemão, mas também em inglês, dá visibilidade às diferentes dimensões e atrações turísticas. O fato de a comunicação ser predominantemente em alemão se dá porque uma porcentagem muito pequena do turismo na metrópole de Ruhr é estrangeira.⁷ Ao mesmo tempo, vários guias turísticos, revistas e periódicos da região do Ruhr podem ser encontrados em bancas de jornal e livrarias. No entanto, um dos meios de comunicação

mais importantes, além das agências locais ou de cada município, é o site da agência de promoção e desenvolvimento do turismo do Ruhr (*Metropole Ruhr Tourismus*), onde é possível encontrar informações atualizadas sobre as alternativas de turismo da região (*Metropole Ruhr Tourismus GmbH*).⁸ Vale a pena sublinhar a importância do patrimônio industrial como um elemento central do trabalho de comunicação desta agência, por causa do forte vínculo com a construção da identidade regional.

As estatísticas de turismo são sempre difíceis e complexas de serem alcançadas. Mesmo assim, algumas tendências podem ser obtidas considerando-se valores agregados na metrópole do Ruhr, onde a maioria dos visitantes são moradores locais ou de regiões vizinhas, além de cidadãos nacionais. Assim, de acordo com a *Metropole Ruhr Tourismus* (2022), até a pandemia de covid-19, o número de chegadas e pernoites vinha aumentando constantemente, respectivamente de 3,1 milhões e 5,9 milhões em 2010 para 4 milhões e 7,8 milhões em 2019. Por sua vez, o número de leitos em hotéis e pousadas aumentou de 42.100 para 50.100 no mesmo período. Considerando que o número de estabelecimentos passou de 672 para 605, pode-se inferir que novas instalações, maiores e mais modernas, foram construídas, e outras, menores e mais tradicionais, foram fechadas. Em suma, entre 2010, ano em que Essen (e a metrópole do Ruhr) foi escolhida como Capital Cultural Europeia, e 2019, ano anterior à pandemia de covid-19, o turismo na região continuou a crescer, o que é considerado uma conquista significativa pela agência.⁹

O quadro institucional da promoção e o desenvolvimento turístico

Embora não se possa dizer que as estratégias de promoção e desenvolvimento do turismo na metrópole do Ruhr sejam produto apenas da ação institucional, é importante enfatizar o papel que as instituições locais e regionais desempenham no apoio a esse vetor de transformação. Em termos gerais, a governança pública para a promoção do turismo na Alemanha ocorre em três níveis: federal, estadual e local. Em nível federal, o *German National Tourist Board* (GNTB), subordinado ao Ministério para Assuntos Econômicos

e Mudança Climática, é responsável pela promoção do turismo do país no exterior, incluindo o apoio institucional às candidaturas para Capital Europeia da Cultura em Weimar (1999), Essen (2010) e Chemnitz (2025).

Em nível estadual, os 16 estados (*Länder*) têm agências de promoção do turismo. No caso da metrópole do Ruhr, a Agência de Turismo da Renânia do Norte-Vestfália (*Tourismus NRW e.V.*), com sede na cidade de Düsseldorf, é responsável por essa função. Embora não seja uma agência de financiamento, seu principal objetivo é “prestar consultoria e promover a inovação entre seus membros em todas as áreas do turismo, traçar o perfil do turismo como um fator de negócios, otimizar as condições estruturais para o marketing turístico e promover a cooperação turística na RNV” (*Deutsche Zentrale Für Tourismus e.V.*). Ao mesmo tempo, reconhece, entre seus principais ativos:

[...] os inúmeros monumentos industriais na Renânia do Norte-Vestfália, que testemunham a região do Ruhr como um dos mais importantes centros de industrialização e mineração da Europa, todos eles agora utilizados de forma criativa como museus, instalações de lazer e muito mais. Isso inclui, por exemplo, o Zollverein em Essen, um dos seis incríveis Patrimônios Mundiais da Unesco na RNV – <https://www.nrw-tourism.com>. Acesso: 20/2/2024.

O terceiro nível – e provavelmente o mais relevante – é o nível local. Essa escala é de grande importância para a promoção e o desenvolvimento do turismo na Alemanha, em especial nas cidades maiores, como Hamburgo, Berlim e Munique, que têm grandes departamentos municipais para fins de gerenciamento de destinos e *marketing* ou agências financiadas. Na metrópole de Ruhr, as cidades

também têm escritórios de promoção do turismo, que servem, principalmente, para informações turísticas. Entretanto, com o crescimento do turismo nas últimas décadas, as agências municipais se tornaram mais proativas, especialmente no posicionamento do turismo local em nível regional. Conforme demonstrado na seção anterior, o desenvolvimento do turismo tem sido bastante diversificado e consistente e afetou a maioria dos municípios que compõem esse território, embora em diferentes graus e de diferentes maneiras.

Por último, mas não menos importante, em 1998, a Autoridade de Planejamento Regional do Ruhr (RVR) – que representa os interesses dos 53 municípios há mais de 100 anos e é proprietária de grandes projetos de infraestrutura, como a Trilha do Patrimônio Industrial e o Parque Paisagístico de Emscher – fundou a *RuhrTourismus GmbH*, uma empresa de responsabilidade limitada, com o objetivo de “agrupar o desenvolvimento de produtos, marketing e vendas e o desenvolvimento de um perfil de turismo regional independente para a metrópole do Ruhr”, <https://www.ruhr-tourismus.de>. Acesso: 20 fev 24.

Conforme mencionado, essa empresa desempenha um papel importante no desenvolvimento do turismo metropolitano (particularmente desde que Essen foi escolhida como a Capital Europeia da Cultura em 2010). Suas tarefas são a coordenação regional das atividades de turismo e *marketing*, o gerenciamento do financiamento do Feder (Política Regional da UE) e o financiamento nacional (especialmente para cidades menores). Atualmente, a agência está envolvida na realização de grandes eventos, mantém uma rede de 21 museus e promove a *Rout-IndustrieKultur*.

Conclusões

Nessas conclusões, são destacados aspectos relevantes do desenvolvimento do turismo na metrópole do Ruhr que podem ser úteis para estudos comparativos e/ou pesquisas futuras. Para começar, nunca é demais enfatizar que essa trajetória de desenvolvimento do turismo está ocorrendo no contexto da grande transformação produtiva da região do Ruhr que, até recentemente, ainda vivia com os passivos ambientais do passado industrial ligado à produção de carvão e aço. O sucesso alcançado pelo turismo na região demonstra que é possível ampliar novos horizontes de desenvolvimento mesmo nesses ambientes desafiadores. De fato, a experiência parece indicar que, por meio da refuncionalização adequada de antigos locais industriais (vinculados a uma estratégia de regeneração ecológica como no caso do *Emscher Park*), outras dimensões do desenvolvimento do turismo podem ser viabilizadas.

Embora tenha sido deixada em segundo plano, a perspectiva metropolitana também é um aspecto a ser levado em conta. A distribuição regional dos ativos turísticos está intimamente ligada à dinâmica territorial de uma área metropolitana que, no caso do Ruhr, é policêntrica. Isso significa que, por um lado, os espaços turísticos coexistem com as disputas entre as cidades que fazem parte do mesmo ecossistema econômico, político e cultural. Por outro lado, há a necessidade de coordenar ações e cooperação institucional, o que é característico da governança metropolitana. Nesse sentido, a presença de uma instituição como a RVR que, por sua vez, cria uma estrutura institucional específica para promover o

desenvolvimento do turismo, deve ser vista como uma possibilidade estratégica e relevante para outras experiências desse tipo.

Outro aspecto relevante relacionado à perspectiva metropolitana é a conectividade. Na região do Ruhr, um sistema de transporte regional bem desenvolvido facilita o acesso a diferentes atrações turísticas. Assim, no mesmo dia, usando o transporte público para assistir a um jogo de futebol do *Borussia Dortmund*, também pode ser uma ótima oportunidade para participar de eventos culturais ou visitar outros lugares além dos localizados na cidade de Dortmund. Isso é possível porque nenhum lugar ou local fica a mais de uma hora de distância da cidade de Dortmund de trem ou ônibus. Portanto, esse é um fator estratégico quando a experiência do Ruhr é usada como modelo ou inspiração para o desenvolvimento do turismo em antigas áreas industriais como, por exemplo,

nas regiões metropolitanas na América Latina, onde o transporte público e a mobilidade são particularmente deficientes.

Por fim, vale a pena mencionar que as quatro dimensões avaliadas neste artigo não esgotam a oferta turística da região que, como já comentado, é extremamente diversificada e complexa. Nada foi dito, por exemplo, sobre os museus e as exposições de arte moderna, as paisagens medievais ou a rota das igrejas. Também não se tratou dos congressos acadêmicos e das feiras comerciais que trazem visitantes à região, considerados atividades significativas para atrair o turismo atualmente. A gastronomia também é um aspecto que vem se tentando aprimorar como um ativo turístico. Sem dúvida, todos esses elementos poderiam ajudar a qualificar melhor o desenvolvimento turístico da metrópole do Ruhr e o patrimônio industrial como sua âncora principal.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-2351-7200>

Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território.
Sao Bernardo do Campo, SP/Brasil.
gerardo.silva@ufabc.edu.br

[II] <https://orcid.org/0000-0002-1023-6055>

Technological University of Dortmund, Department of Spatial Planning, European Planning Cultures.
Dortmund, Alemanha.
karsten.zimmermann@tu-dortmund.de

Nota de agradecimento

Agradecemos a Henning Deuter da Agência Metropole Ruhr Tourismus pela entrevista concedida para a realização deste trabalho.

Notas

- (*) Trabalho realizado no contexto do Programa Institucional de Internacionalização (Capes/PrInt), Universidade Federal do ABC (UFABC) e Universidade Técnica de Dortmund (TU-Dortmund).
- (1) A esse respeito, uma apresentação em PowerPoint, de autoria de Nelson Brissac Peixoto, com profusão de imagens sobre a recuperação do patrimônio industrial do Ruhr, pode ser encontrada em: https://www.academia.edu/43271557/Arte_Cidade_Seguindo_a_Linha_Met%C3%A1lica_Ruhr. Acesso em: 20 jul 2024.
- (2) O turismo atual na metrópole do Ruhr, por exemplo, está intrinsecamente ligado à Rota do Patrimônio Industrial da região, que inclui o Complexo de Mineração Zollverein, patrimônio da Unesco desde 2001, e o Landschaftspark Duisburg-Nord, entre outros (Brownley-Raines, 2011; Copic, et al., 2014).
- (3) Entrevista presencial com Henning Deuter (*Metropole Ruhr Tourismus*), realizada em 14/11/2023.
- (4) O Complexo Industrial Zollverein, assim como a Rota do Patrimônio Industrial, tem sido objeto de vários estudos e publicações internacionais. Dentre as mais recentes, ver especialmente Berkenbosch, Groote e Stoffelen (2022), Oeverman e Mieg (2021), Berger, Golombek e Wicke (2018).
- (5) Embora menos visado por estudos acadêmicos, o *Landschaftspark Duisburg-Nord* é igualmente importante na promoção do turismo industrial na região. Ele foi projetado e implementado durante a década de 1990 e no início dos anos 2000 no contexto da Exposição Internacional de Arquitetura do Emscher Park. Peter Latz, seu designer e planejador, lançou um livro comemorativo onde realiza um balanço da experiência: *Rust Red – The Landscape Park Duisburg Nord* (2017).
- (6) A saga dos *shopping centers*, nas cidades do Ruhr, como forma de revitalizar as áreas centrais é bastante interessante. Além do *Thier-Galerie* na cidade de Dortmund (2011), outros *shopping centers* foram inaugurados recentemente: *Forum Duisburg* (2008), *Limbecker Platz* (Essen, 2009), *Forum City* (Mulheim, inaugurado em 1994 e reformado em 2011), *Palais Vest* (Recklinhausen, 2014) e *Rathaus Galerie* (Hagen, 2014). Entretanto, as operações de renovação urbana que acompanham a transformação produtiva da região não se restringem às áreas centrais. A conversão de parte da orla do porto fluvial de Duisburg (*Innenhafen Duisburg*) em uma área de lazer, por exemplo, é uma referência importante nesse sentido (Vilela, 2022; Huning e Frank, 2011).
- (7) Entrevista presencial com Henning Deuter (*Metropole Ruhr Tourismus*), realizada em 14/11/2023.
- (8) Além dos destaques da própria agência, a página contém links para os sites de cada um dos municípios que fazem parte da Metrópole do Ruhr.
- (9) Após a pandemia de Covid-19, o turismo na região começou a se recuperar. De acordo com a *Metropole Ruhr Tourismus* (2023, p. 1): “De janeiro a dezembro de 2022, a metrópole do Ruhr registrou um total de 3.686.831 chegadas de hóspedes. Isso corresponde a um aumento de 86,5% em comparação com o ano anterior; em comparação com 2019, o ano pré-corona, no entanto, isso ainda representa uma queda de 16,9%”.

Referências

- BERGER, S.; GOLOMBEK, J.; WICKE, C. (2018). "A post-industrial mindscape? The mainstreaming and touristification of industrial heritage in the Ruhr". In: WICKE, Ch.; BERGER, S.; GOLOMBEK J. (ed.). *Industrial Heritage and Regional Identities*. Londres, Routledge.
- BERKENBOSCH, K.; GROOTE, P.; STOFFELEN, A. (2022). Industrial heritage in tourism marketing: legitimizing post-industrial development strategies of the Ruhr Region, Germany. *Journal of Heritage Tourism*, v. 17, n. 3, pp. 327-341.
- BROWNLEY-RAINES, A. (2011). Wandel durch (Industrie) Kultur [Change through (industrial) culture]: conservation and renewal in the Ruhrgebiet. *Planning Perspectives*, v. 26, n. 2, pp. 183-207. DOI: <https://doi.org/10.1080/02665433.2011.550443>.
- CHEN, J.; PREBENSEN, N. (2017). "Research Progress in Nature Tourism". In: CHEN, J.; PREBENSEN, N. (ed.). *Nature Tourism*. Londres, Routledge.
- CHMIELEWSKA, M.; LAMPARSKA, M. (2012). Post-Industrial tourism as a chance to develop cities in traditional industrial regions in Europe. *Sociologie Romaneasca*, v. 10, n. 3, pp. 67-75.
- COOPER, C.; HALL, M. (2008). *Contemporary Tourism: an international approach*. Oxford (UK), Routledge.
- COPIC, S. et al. (2014). Transformation of industrial heritage: An example of tourism industry development in the Ruhr area (Germany). *Geographica Pannonica*, v. 18, n. 2, pp. 43-50.
- CORDEIRO, J. M. L. (2012). Oportunidades e fragilidades do turismo industrial. *Revista Turismo & Desenvolvimento*, n. especial, pp. 9-18.
- CREATIVE TOURISM NETWORK. Disponível em: <https://www.creativetourismnetwork.org/interview-with-petra-hedorfer-ceo-of-the-german-national-tourist-board/>. Acesso em: 10 fev 2024.
- DAHLBECK, E. et al. (2021). *Analysis of the historical structural change in the German hard coal mining Ruhr area* (Case Study). Dessau-Roßlau, German Environment Agency.
- DANIELZYK, R.; WOOD, G. (1993). Restructuring old industrial and inner urban areas: a contrastive analysis of state policies in Great Britain and Germany. *European Planning Studies*, v. 1, n. 2, pp. 123-147.
- _____. (2004). Innovative strategies of political regionalization: the case of North Rhine-Westphalia. *European Planning Studies*, v. 12, n. 2, pp. 191-207. DOI: <https://doi.org/10.1080/0965431042000183932>.
- DE MARCHI, P. M. (2005). IBA Emscher Park: uma oficina de 10 anos para a reestruturação da antiga região industrial do vale do Ruhr, Alemanha. In: IX ENANPUR. Salvador, 23-27 maio.
- DESFOR, G. et al. (ed.) (2011). *Transforming Urban Waterfronts*. Fixity and Flow. Nova York, Routledge.
- DEUTSCHE ZENTRALE FÜR TOURISMUS. Nachhaltiges Reisen. Disponível em: <https://www.germany.travel/en/trade/global-trade-corner/tourismus-nrw-ev.html>. Acesso em: 10 fev 2024.
- DIETRICH-WARD, A. (2018). "From mills to malls. Industrial heritage and regional identity in metropolitan Pittsburg". In: WICKE, Ch.; BERGER, S.; GOLOMBEK, J. (ed.). *Industrial Heritage and Regional Identities*. Londres, Routledge.
- DURYEA, S. (2014). Holding on to Steel: Pittsburg Culture in the Age of Globalization. *Globalizations*, v. 11, n. 6, pp. 767-776.

- EUROPEAN COMMISSION (2010). Essen becomes European Capital of Culture 2010, in the presence of Commission President José Manuel Barroso. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_10_10. Acesso em: 16 out 2023.
- EVANS, D. (2024). *Transformations of Contemporary Capitalism. The second industrial divide and flexible specialisation*. Abingdon/UK, Routledge.
- FAROOK, A. (2022). *The Bilbao effect: how the design of a museum transformed the economy of the city*. Disponível em: <https://www.snaptrude.com/blog/the-bilbao-effect-how-the-design-of-a-museum-transformed-the-economy-of-the-city>. Acesso em: 21 nov 2023.
- FÜRST, D.; KILPER, H. (1995). The innovative power of regional policy networks: a comparison of two approaches to political modernization in Northrhine-Westfalia. *European Planning Studies*, v. 3, n. 3, pp. 287-304.
- GANSER, K. (1996). "Architecture as a process: the IBA Emscher Park". In: WACHTEN, K. (ed.). *Change Without Growth: Sustainable Development for the 21st Century*. Eutin, Struve's Buchdruckerei und Verlag GmbH.
- HALL, P. (1993). "Waterfronts: A new urban frontier". In: BRUTTOMESSO R. (ed.). *Waterfronts. A new frontier for cities on water*. Venice, Citta d'Acqua/Cities on Water, pp. 12-20.
- HOSPERS, G.-J. (2004). Restructuring Europe's rustbelt: the case of the German Ruhrgebiet. *Intereconomics*, v. 39, n. 3, pp. 147-156.
- HUNING, S.; FRANK, S. (2011). "Urban waterscapes as products, media and symbols of change – the re-invention of the Ruhr. In: MIND THE GAP. LANDSCAPES FOR A NEW ERA. EFLA REGIONAL CONGRESS OF LANDSCAPE ARCHITECTURE, Tallinn, Estonia, 2-4 November.
- KUMAR, K. (1998). *Da sociedade pós-industrial à pós-moderna: novas teorias sobre o mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro, Zahar.
- LATZ, P. (2017). *Rust Red – The Landscape Park Duisburg Nord*. Munich, Hirmer Publishers.
- MAITLAND, R.; NEWMAN, P. (ed.) (2009). *World Tourism Cities: Developing tourism off the beaten track*. Londres, Routledge.
- METROPOLE RUHR TOURISMUS GmbH (2022). *Territoriales strategiekonzept tourismus ruhrgebiet für die themenfelder Tourismus, Kultur und Naturerbe 2022*. Disponível em: https://www.ruhr-tourismus.de/Territoriales_Strategiekonzept_Tourismus_Ruhrgebiet_-220207.pdf. Acesso em: 13 nov 2023.
- _____. (2023). *Metropole Ruhr: Touristische Jahresbilanz 2022*. Disponível em: <https://presse.ruhr-tourismus.de/pressreleases/metropole-ruhr-touristische-jahresbilanz-2022>. Acesso em: 12 dez 2023.
- MUNT, I. (1994). The 'other' postmodern tourism: Culture, travel and the new middle class. *Theory, Culture and Society*, v. 11, n. 3, pp. 101-123.
- OEVERMAN, H.; MIEG, H. (2021). Urban development planning and world cultural heritage: two perspectives of planning practice dealing with industrial heritage. *Planning Practice and Research*, v. 36, n. 4, pp. 1-12.
- RUHR TOURISM GMBH. The Ruhr region. Disponível em: <https://www.ruhr-tourismus.de/en/das-ruhrgebiet/>. Acesso em: 4 nov 2023.
- RULLANI, E.; ROMANO, L. (2003). (A cura di). *Il Postfordismo. Idee per il capitalismo prossimo venturo*. Milão, Etaslibri.

- SHAW, R. (2002). The International Building Exhibition (IBA) Emscher Park, Germany: A Model for Sustainable Restructuring? *European Planning Studies*, v. 10, n. 1, pp. 77-97.
- SOMOZA-MEDINA, X.; MONTESERÍN-ABELLA, O. (2021). The Sustainability of industrial heritage tourism far from the axes of economic development in europe: two case studies. *Sustainability*, v. 13, n. 3, pp. 1-27.
- URIELY, N. (2005). The tourist experience: conceptual developments. *Annals of Tourism Research*, v. 32, n. 1, pp. 199-216.
- VELTZ, P. (2000). *Le Nouveuu Monde Industriel*. Paris, Gallimard.
- VILELA, A. (2022). *Waterfront, back and sideways. New urban dynamics of old harbor areas, in the cases of Belém-Brazil and Duisburg-Germany*. Master thesis. Germany/Brazil, Spring Program, TU-Dortmund/ Universidade Federal do ABC.
- WEBER, P.; KONITZKY, A. (1993). L'Exposition Architecturale Internationale I.B.A. Emscher Park (Ruhr). Le rôle du tourisme dans un programme structurel du Land de Rhénanie-Westphalie (RFA). *Hommes et Terres du Nord*, Année 1993, n. 2, pp. 85-90.
- ZIMMERMANN, K. (2023). Water infrastructure as a driver of regionalization in the Ruhr, Germany. *Territory, Politics, Governance*, Special Issue: Water infrastructure and regional governance. DOI: <https://doi.org/10.1080/21622671.2023.2180426>.

Texto recebido em 4/abr/2024

Texto aprovado em 7/jul/2024

Suburban industrial remnants: the transformative potential of the Latin American developmental legacy

Remanescentes industriais suburbanos: potência
transformadora do legado desenvolvimentista latino-americano

Maria Paula Albernaz [1]

Abstract

This article integrates a comprehensive study of the legacy and potential of suburban industrial remnants and reflects on contradictions and opportunities for urban transformation. It emphasizes the socio-spatial effects of industrialization and deindustrialization in Latin America while focusing on the railway suburbs of the North Zone of Rio de Janeiro, prioritized in Brazilian developmental policies. Authors in the fields of critical geography and ethnographic anthropology who highlight local and global interactions, uninterrupted urban dynamics, and multiple logics, practices, and territorial forms are references for the research. Despite increased contradictions and conflicts deriving from historical processes, today there is a potential material and symbolic capital to benefit local populations if plurality in social relations is considered and forces present in the main agents who act in the suburban space are activated.

Keywords: industrial remnants; Latin American urbanization; railway suburbs; Rio de Janeiro.

Resumo

O artigo insere-se em pesquisa abrangente sobre o legado e a potência dos remanescentes industriais suburbanos, refletindo sobre contradições e oportunidades para uma transformação urbana. Enfatiza efeitos socioespaciais da industrialização e desindustrialização latino-americanos, focando nos subúrbios ferroviários da zona norte do Rio de Janeiro, priorizados nas políticas desenvolvimentistas brasileiras. Autores da geografia crítica e da antropologia etnográfica que destacam interações locais e globais, ininterruptas dinâmicas urbanas e multiplicidade de lógicas, práticas e formas territoriais, são referências para a pesquisa. Avalia-se que, mesmo acirradas as contradições e os conflitos decorrentes de processos históricos, hoje há capital material e simbólico potencial para beneficiar populações locais, se considerada a pluralidade nas relações sociais e acionadas forças presentes nos principais agentes atuantes no espaço suburbano.

Palavras-chave: remanescentes industriais; urbanização latino-americana; subúrbios ferroviários; Rio de Janeiro.



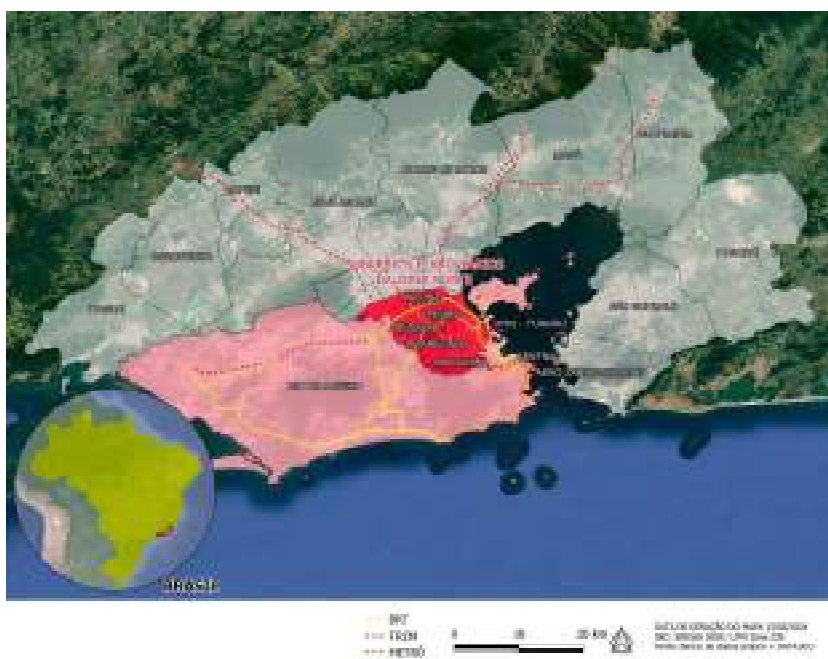
Introduction

This article stems from an investigation on the legacy and potentiality of suburban industrial remnants reflecting on contradictions and opportunities for urban transformation. It emphasizes the socio-spatial effects of industrialization and deindustrialization in Latin America, focusing on the railway suburbs of the North Zone of Rio de Janeiro (see Figure 1), prioritized in Brazilian developmental policies during the period of 1930s to 1970s. Today the suburbs are inhabited by a large and diverse population, who could be identified with the concept of ‘urban majority’ (Simone and

Rao, 2012, p. 316), lately defined as "roughly corresponding to the intertwining of poor, working and lower middle-class residents, the term referring less to specific identities than to a mathematics of combination"¹ (Simone et al., 2022, p. 334).

Like other suburban areas in some of Latin America's largest cities, Rio de Janeiro's railway suburbs intensified urbanization in mid-20th century, stimulated by the national priority given to industrialization led by the economic crises in central countries. However, from the 1980s onwards, the policy of incentives for industrial sector ended, initiating a process of factory emptying in many of the establishments located in the suburbs. Up to now, the complexities

Figure 1 – Location map of the railway suburbs in the North Zone of Rio de Janeiro – 2004



Source: image generated by the author with 2004 map by www.data.rio.

absorbed from both processes – industrialization and deindustrialization – associated with contradictions and opportunities, are reflected in multiple forms of occupation the suburban territories and its ways of life. From globalizing strategies to everyday negotiations, these complexities provoke continuous urban changes, directing our thoughts to space-time relations.

Through times a derogatory collective image was imprinted on the railway suburbs (Fernandes, 2010), even being situated relatively close to the Centre and accessible by different modalities of transport. This collective image was emphasized by the numerous industrial remnants and associated types of housing. Values usually linked to them are from the manufacturing world and correspond to a-historical and unesthetic attributes that brought a lack of private and public interest in investments in infrastructure and urban services.

Currently, in the railway suburbs of the North Zone of Rio de Janeiro, part of its old manufacturing establishments is still active. Commonly its production remains in the economic context due to the capacity of adapting to recent technological and consumption changes, even if it tends to reduce the space occupied, equipment and labour used. Sometimes, due to the lack of investments, active industries adopt inadequate means of production, bringing environmental and urban problems.

Another part of these old industrial establishments lost their original function, having been converted to different uses, varying from hegemonic production to spontaneous appropriation. Usually, the first are consolidated uses in the urban fabric; the second, are

instable. Some keep the former spaces and buildings preserved, despite the change of use, safeguarding their original structures. Others do not show traces of the industrial past, having been partially or even totally altered.

Among those latter, there still is a part of the old factories that are inactive, waiting for changes in their use and their occupation. Eventually they have spaces and buildings temporarily appropriate for very unstable activities. Although these industrial remnants are often considered material and symbolic references, being abandoned they negatively impact the local environment. For contrasting so heavily in the urban fabric and accumulating meanings from the past, we can also understand these old industrial establishments as a *rugosidade* (roughness) (Santos, 1980). This concept is applied for distinguished urban areas in time and space, which attributes give them a potential for urban transformation if it is driven by social action.

Recently, the suburban industrial remnants, especially the inactive ones, were considered in the political debate involving changes in urban land use legislation. and the demands of local populations.² However, often in the academic field, the focus of the discussion is the heritage value of the industrial legacy.³ Thus, we prioritize in this article the potential of industrial remnants in urban transformation considering contemporary challenges in the suburban territories where they are located, and the benefits that could be brought for their populations.

To reflect on the potential of industrial remnants for urban changes benefiting local populations requires understanding the

socio-spatial effects of industrialization and deindustrialization in the suburban region and analysing processes, spatialities and materialities resulted from establishing factories. So, first we investigate the bibliography and data on Latin America late industrialization in the period of the 1940s to 1970s, and on the deindustrialization in the 1980s and 1990s (Solimano, 1998; De Mattos, 2015 [2004]; Gorelik, 2005; Pradilla Cobos, 2018).

It seemed also relevant to investigate the relationship between the factory legacy and the territorial contexts, searching to understand the effects of the industrial remnants' presence in everyday urban life. We seek reference in authors of critical geography and ethnographic anthropology who emphasize local and global interactions, continuous urban dynamics, and multiple territorial logics, practices and forms. In this field, Doreen Massey's propositions about how to approximate to space are our main reference, which evaluate their relation through recent changes with a "progressive politics also to be imagined." (2005, p. 10). The space is understood as a product of interactions, "from the immensity of the global to the infinitely small", and it is possible to claim equality by proposing "a relational understanding of the world and a politics that responds to it". From this perspective, we emphasize the role of the State⁴ and organizations that eventually integrate and immerse new spaces of social life (Fontes, 2018, p. 221), and of different groups

of population, comprising the most vulnerable ones, that have the capacity of leading more radical changes (Santos, 2000).

Doreen Massey also understands space as "the sphere of possibility, of the existence of multiplicity in the contemporary sense of plurality", "with the broad recognition of the coexistence of others, with their own trajectories and their own stories", and in the context of "in permanent construction", opening to unimaginable futures (2005, p. 9). To understand the multiplicity of suburban contexts, we refer to the articulation of hegemonic logics with "new circuits, contestations and territorial claims" in the peripheral urbanization in São Paulo described by Teresa Caldeira (2016), and "the intense contiguity of disparate and provisional forms, functions, and ways of doing" in territories experienced by the 'majority of the population' (Simone, 2018). We emphasize the "multiple layers of time, institutions, and interests, and to capture traces of the daily practices of local actors" (Escobar, 2008, p. 25), the need to integrate local points of view (Liernur, 2010) and share relevance of space and time (Simone, 2022).

With the thoughts presented by the authors mentioned above, the investigation on industrial remnants proposes to have a comprehensive, multiscale, timely and collaborative⁵ approach. The material we present in this article includes preliminary results and partial reflections of an ongoing

research based in literature review, cartographic analyses and interviews with qualified informants already conducted. These latter are initial initiatives to incorporate suburban points of view and detect signs of changes in the dynamics of capital and culture and on everyday praxis, allowing us to trace some considerations on the opportunities brought in the reconversion of industrial remnants.

Suburban industrialization and deindustrialization

In the 1970s, seminal works in the field of history and economics provided explanations about external and internal factors, characteristics and consequences of Latin America industrialization (Cano, 1990 [1978]; Luz, 1978). This industrialization was identified as 'late' because its processes occurred many decades or even a century after in relation to central countries. It was also identified as industrialization of 'import substitution' for being stimulated by the economic and political crises in the first decades of the twentieth century in these countries. From 1970s on, the debate intensified, especially in the field of economics and geography (Mello, 1991 [1982]; Mendonça, 1990), to explain not only the processes of industrialization, but also those of deindustrialization (Solimano, 1998; Pradilla Cobos, 2018).

Latin American industrialization as a 'social construction' was fortified from a hegemonic and Eurocentric vision sustained by a double understanding: First, the thought that Latin America corresponds to a "new

continent, without history", an "empty land" resistant to any kind of intervention (Gorelik, 2005, p. 113). Second, the idea of the need to propose innovative and centralizing solutions, powerful if thought as a unique territory (Ribeiro, 2000). In this context, some of the largest Latin American cities were prioritized for industrial investments as they had better infrastructure, availability of labour, and proximity to more efficient internal market. In Brazil, since the 1930s, industrial investments were concentrated in only two urban centres: Rio de Janeiro and São Paulo, resulting in a growing disparity in national territorial urbanization (Santos, 1993).

In this ideological framework, at the urban scale, the national developmental policy based on industrialization had a strong impact on the railway suburbs of Rio de Janeiro and São Paulo. In spatial and territorial terms, the results were heavy governmental interventions in suburban areas in the 1940s associated to the establishment of numerous and large industries. In the suburbs of the North Zone of Rio de Janeiro, the contrast between the land occupied by the large industrial plants and the small grain of the ordinary urban fabric, shows the effects of this policy. They are also present in the increase of the territorial fragmentation that already occurred since the mid-nineteenth century due the crossing of railways. The enlargement of streets, the opening of new highways and the construction of viaducts associated with the industrialization policy⁶ increased the fragmentation in the railway suburbs. Some of them also had an intense change in their landscape by landfills that altered the relationship of proximity with hydric recourses.

The municipality intervened in the territorial organization and spatial configuration in the suburbs through its urban instruments. In the 1930s, urban zoning became the essential mechanism to control territorial planning. Principles of efficiency and technique were introduced, replacing previous legal precepts of land use planning (Maricato, 2000). In 1937, industries were already treated in the urban zoning of Rio de Janeiro,⁷ which established as their location the suburbs of the North Zone of the city (Albernaz and Diógenes, 2023). The large demarcated industrial zone encompassed a considerable part of the suburban railway area, only excluding territories more densely occupied by residences near train stations and extending it to areas close to the edge of Guanabara Bay, in which the State was already planning to open a new urban highway, the Avenida Brasil.⁸ Until the 1970s, the delimitation of the industrial zone in the railway suburbs would be increased, reinforcing the industrial and working-class neighbourhood character of this part of Rio de Janeiro.

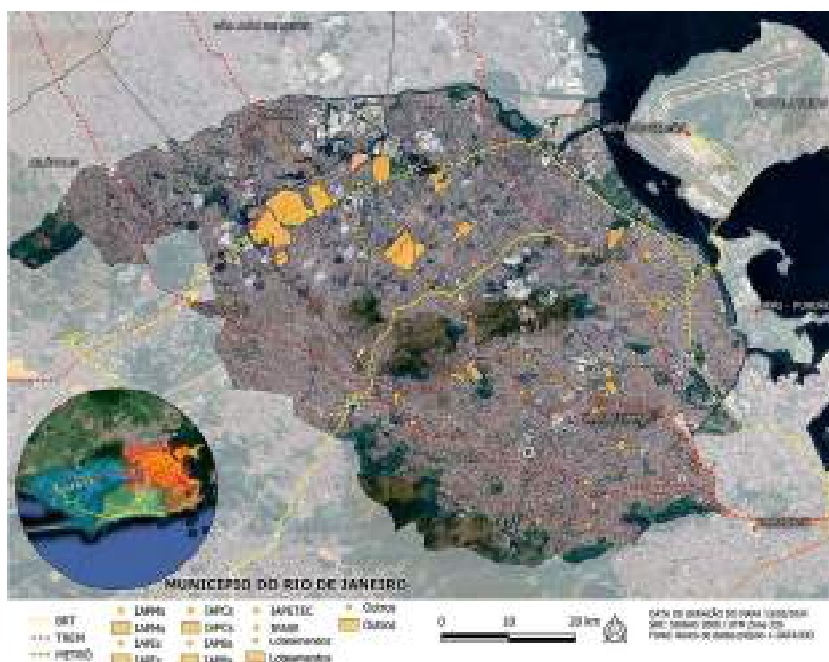
Especially from the mid-twentieth century to 1970s, industrialization attracted to the suburbs a large contingent of migrants from rural areas where living conditions were very precarious mainly for the absence of public policies. The population growth rate between 1920 and 1970 in the entire territory of Rio de Janeiro reached 43%, being significantly higher in its railway suburbs where the manufacturing establishments were concentrated, 190%.⁹ The population of Rio de Janeiro and São Paulo, which in 1950 was just over two million

inhabitants, in 1970, in Rio exceeded four million inhabitants and, in São Paulo, it reached six million.¹⁰ In 1949, São Paulo already had about 30% of Brazilian industries and employed about 40% of Brazilian industrial workers. About five million migrants who arrived in São Paulo between 1950 and 1960 were attracted by the industries.

in terms of the socio-spatial effects of industrialization, the role of the State in providing the basic items of urban life is worth noting. In the central countries, either due to capitalism demands to expand consumption of the mass-produced goods from industry, or the growing pressure from syndicates, State provided housing, health and education for the working class (Botelho, 2001). In Latin America, distinctly, the State understood its responsibility to the emerging industry to invest directly in infrastructure. There was a lack of commitment in the public policies in providing the labour class with the basic living items.

Although the insufficiency of housing policies by the State attending the growing railway suburban population, since the 1940s there have been distinct public initiatives that changed the suburban landscape. Over decades, alongside the housing stock occupied in suburbs by families seeking a quieter life before the establishment of industries, a diversity of buildings emerged from different housing policies. An example of this multiplicity are the housing complexes built by pension institutes during the 1940s in the railway suburbs in the North Zone of Rio de Janeiro, as shown in Figure 2.

Figure 2 – Current map of housing complexes built by pension institutes (IAPs) during the 1940s in the railway suburbs of the North Zone of Rio de Janeiro – 2004

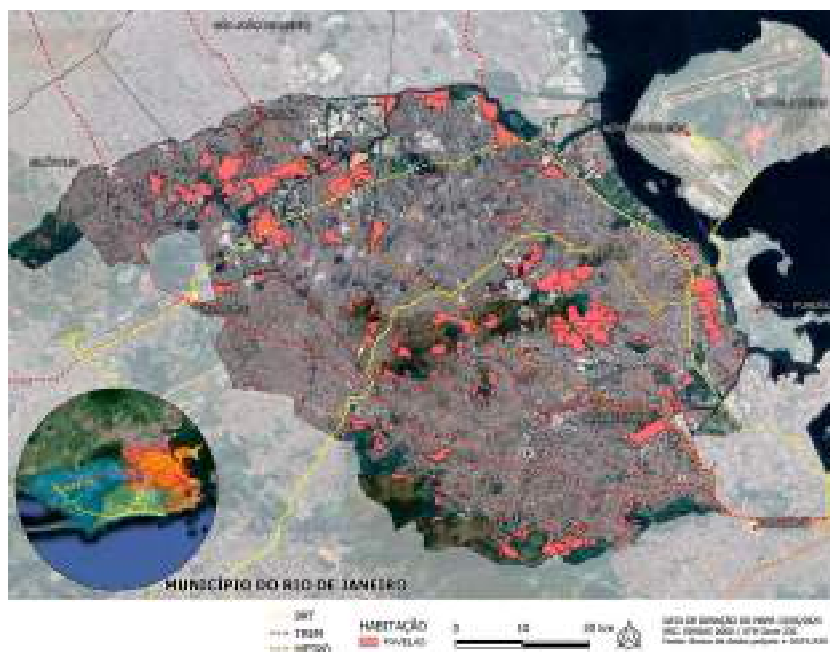


Source: image generated by the author with 2004 map by www.data.rio.

The difficulty to have dwelling access for local populations led to an increase of housing units in informal settlements self-built since the beginning of industrialization. They also drove to new informal occupations in lands devaluated by the real market. The railway suburbs of the North Zone of Rio de Janeiro were occupied by numerous favelas that even today continue to grow and constitute huge informal settlements (Silva, 2005), as shown in

Figure 3. One of the most emblematic examples of this phenomenon of irregular occupation resulting from suburban industrialization is the populous Complexo do Jacaré. Once it was the residence of a large part of the workers of the former General Electric lamp factory, home to many representatives of labour syndicates constituted during period of industrialization (Silva, 2008).

Figure 3 – Current map of favelas in the railway suburbs in the North Zone of Rio de Janeiro



Source: image generated by the author with 2004 map by www.data.rio.

After the late 1970s, Latin American national economic policies increasingly moved towards opening to foreign markets, reducing the role of the State in the economy and deregulating the private sector activities (Solimano, 1998). In the suburbs, gradually and continuously there was a decrease of jobs in the industrial establishments, starting a process of deindustrialization.

On a global scale, the oil crisis in the 1970s was pointed out as one of the main factors behind the imbalances in the

industrial production. The emergence of new technologies and mechanisms of network integration compressing space-time (Harvey, 1992 [1989]), and favouring the global acceleration, besides the dissemination of neoliberal ideology as a new regulatory regime, are as well indicated as relevant components in the dissolution of the prevailing industrial sector. To these aspects, we must add the growing financialization resulting mainly from the hegemony of US dollarization.

From then on, Latin American deindustrialization only tended to increase due to external and internal economic difficulties as the oil crises, and the progressive financialization of the economy. At the national level, the uncontrolled inflation, external indebtedness and the replacement of labour by equipment brought by new mechanical, electronic and communication technologies, were main problems for the industrial sector. In the early 1960s, In Rio de Janeiro, the supply of factory jobs was particularly affected by the transfer of the country's capital to Brasília.

In the railway suburbs of the North Zone of Rio de Janeiro, the decline of the industrial sector increased in the period from the mid-1970s to the early 1990s. Many factories situated in the railway suburbs were closed or had their productive activities restricted, leading to environmental and urban impacts near the industrial lots¹¹ and financial difficulties for their population and a great urban. During the period of the military dictatorship (1964-1985), the persecution of syndicates' leaders led to a continuous demobilization of the workers' movements. Despite these adversities, many housing complexes were built in the suburbs financed by the National Housing Bank (BNH) created during the military dictatorship, changing the landscape of the suburbs.

The BNH residential complexes built between the 1970s and the end of the 1980s, first were integrated to public policies aiming to provide housing for low-income population. However, as they were constructed in partnership with the real state, they ended up being directed to supply housing for families

who afford to pay the prices of the formal market. So, it was not an option for the most vulnerable layers of the population, whose alternative remained to live in the favelas. In this period as in subsequent ones, there was a growing increase in the occupation of these settlements in the suburbs, accompanied by a growth in the diversity of housing types, favouring the contemporary multiplicity "of forms, functions, and ways of doing" (Simone, 2022, p. 4) in the railway suburbs.

Many factories were converted to other uses, such as gated residential buildings, shopping malls and hypermarkets, associated with the hegemonic logic. Some were also converted in spaces for religious purposes, informal housing, shops and workshops, contributing to the expansion of *favelas* in suburban areas. Recently, a few industrial remnants were occupied for activities linked with militias for paramilitaries purposes that simulate combat situations or training.

In a very recent empirical reading, from the period between 1995 and 2018, in addition to the diffusion of the Brazilian industrial sector to contexts of medium or small agglomerations, related to agroindustry, it is verified a persistent concentration of factories in the pioneer big metropolitan cities where industrial sector was once stimulated (Silva, Severian and Monteiro Neto, 2021). However, the expansion of industries only took place in the outskirts of the metropolis, confirming the industrial emptiness, the weakening of industrial jobs and the need for resignification of the railway suburban territories of the North Zone of Rio de Janeiro.

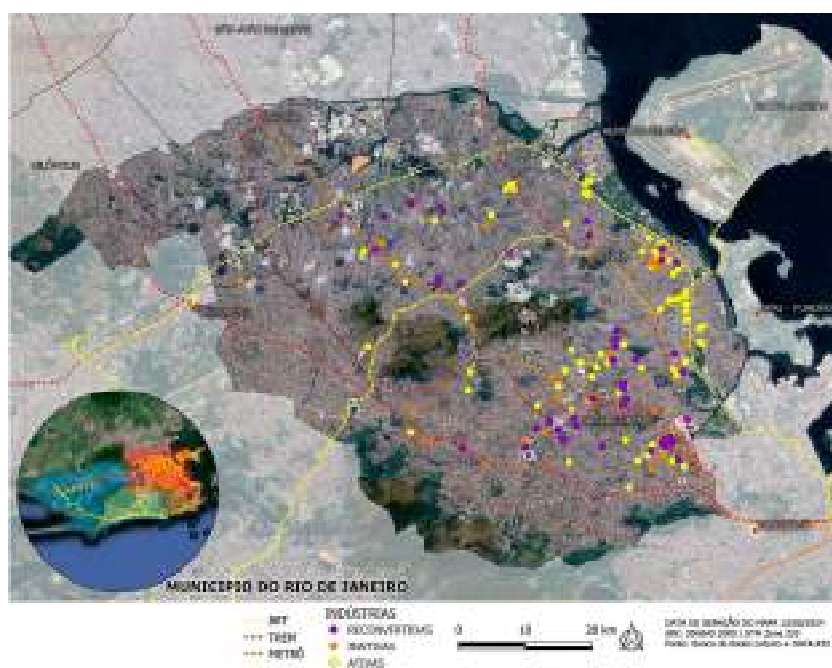
Industrial legacy in the suburban contexts

As we saw in the previous section, what the railway suburbs of the North Zone of Rio de Janeiro are today entirely links to the project outlined by development policies. Adrian Gorelik (2005) comments on the destiny of other Latin American metropolitan territories outlined with the same intensity by the incursions of urban planning. Among what remained of the incomplete implementation

of the government's ambitious industrialization program, there is today a legacy in the suburbs that brings a trail of new problems, but also of new opportunities. They are verified in the numerous industrial remnants categorized into active, reconverted and inactive industries (see Figure 4).

What remained of the industrial sector in the suburban railway region of the North Zone of Rio de Janeiro is influenced by the heavy intervention of the State at the national level, including landfills of mangrove areas and the opening of highways. Almost

Figure 4 – Current map of industrial remnants' categories in the railway suburbs of the North Zone of Rio de Janeiro – 2004

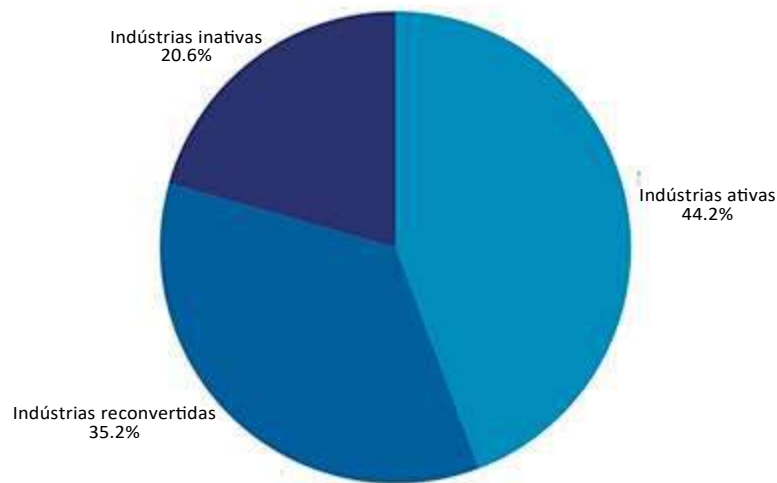


Source: image generated by the author with 2004 map by www.data.rio.

45% of the totality of industrial remnants (in absolute number) situated in that region, are today active (see Figure 5). Most of them were inaugurated in the high period of the developmental policy between the 1940s and 1970s. They are concentrated in the neighborhoods of Bonsucesso and Ramos, located close to heavy public interventions: Manguinhos landfills and Avenida Brasil, Rio de Janeiro's largest highway.

Besides Bonsucesso and Ramos, indicated above, the neighbourhood of Jacaré, which was a pioneer industrial location in the suburbs, is one of the few territories with a great number of functioning factories in the North Zone of Rio de Janeiro. It is noteworthy that most of the Jacaré neighbourhood has been demarcated as an industrial zone since the beginning of zoning in 1937.¹² Over time, areas that became more attractive to the real estate market were

Figure 5 – Chart of active, converted and inactive industries in the railway suburbs of the North Zone of Rio de Janeiro



Source: author's 2024 research database.

released from the delimitation as an industrial zone. Large factories account for less than 20 per cent of active industries¹³ (see Figure 6). This is certainly due to the greater difficulty they face in adapting to the new rules of the consumer market. The nature of production in medium and small factories is varied. In general, they have been set up more recently.

Of the 55 per cent of industrial sites that are no longer active, approximately 35 per cent have been converted to other uses. Analysing these converted industrial remnants shows

us the coexistence of very different logics of urban production and transformation (Caldeira, 2016). It indicates the presence of local and global interactions (Massey, 2005) that make the suburbs the mosaic of disparate forms, functions, and ways of doing and living (Simone, 2022). It is a complex and dynamic coexistence in which at one extreme there are patterns of spatial organization and typology, produced by the logic of the real estate market, and at the other, the most varied values permeate the patterns of occupation.

Figure 6 – Chart of the size of the active industries in the railway suburbs of the North Zone of Rio de Janeiro

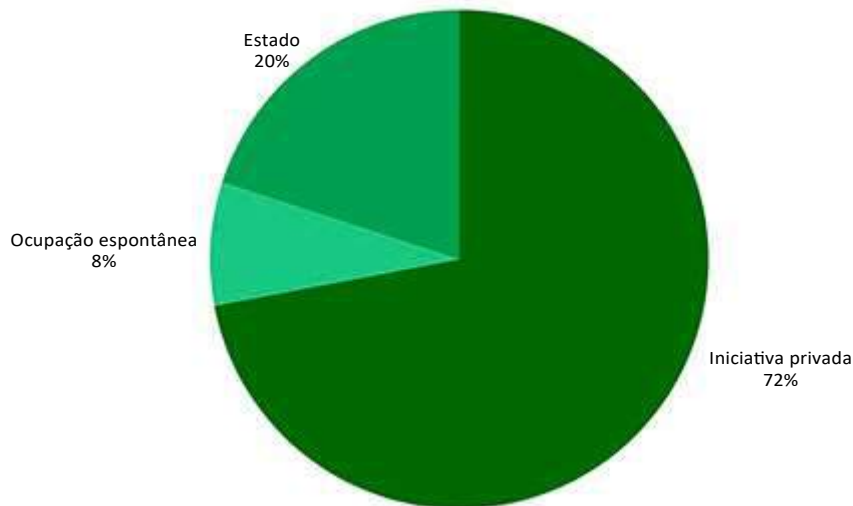


Source: author's 2024 research database.

Most of the converted remnants had their uses modified by the private sector - in absolute numbers almost 75 per cent. During the 2010s, many of them – approximately 40 per cent of the converted industries – had their uses changed by the real estate market (see Figures 7 and 8). The pioneer initiatives were the change of industrial remnants into huge shopping centres, maintaining the original land division and usually its main structure. The three shopping centres established in different

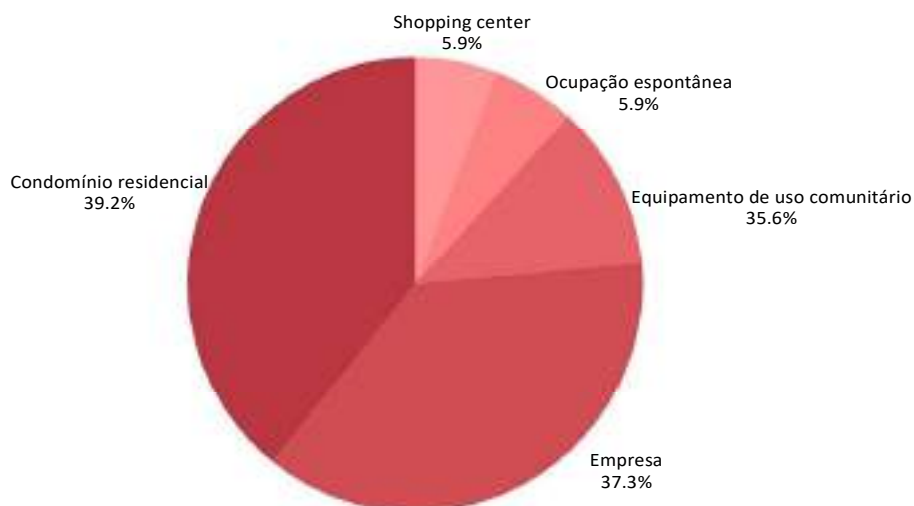
railway suburbs in Rio's North Zone modified everyday consumption and leisure practices in the whole suburban region. They introduced new values characteristic of the global sphere, and also led to a significant increase in the land value in the nearby urban tissue. This increase in value was due both to the presence of shopping centres and to government improvements to urban infrastructure, generally in terms of accessibility, indicating the adoption of some public policy aimed at the suburbs.

Figure 7 – Chart of the Agents Producers of Converted Industries in the Railway Suburbs of North Zone of Rio de Janeiro



Source: author's 2024 research database.

Figure 8 – Chart of New Uses in Converted Industries of the Railway Suburbs in the North Zone of Rio de Janeiro



Source: author's 2024 research database.

These initiatives are followed in time by the conversion of industrial remnants into residential gated communities, often located around one of the converted shopping centres or elsewhere in the same neighbourhoods. Their main characteristics are the occupation of former industrial plants of enormous size - usually more than 15,000 square metres, rising to more than 85,000 square metres - and their implementation being linked to the recent public housing programme *Minha Casa Minha Vida*.¹⁴ Despite the fact that this housing policy was aimed at low-income populations, the new residential condominiums in the

suburban railway region of Rio's North Zone, being located in areas with some infrastructure and, therefore, higher valued in the real estate market, ended up occupied by middle classes populations. This accentuated the already existing internal socio-spatial differentiation.

In contrast to the conversion of industrial remnants associated with the logic of business, changes in use occurred in the railway suburbs of the North Zone by communitarian collectives or groups, mainly for housing of vulnerable populations. It accounted about 10 per cent of the converted industries in absolute numbers that occupied abandoned factories of

different sizes, mixed with other informal uses. Sometimes they use the old factory structures, and sometimes they extend outside the boundaries of the factory grounds. In general, they are located in neighbourhoods that are quite different from those where prevail remnants converted by the formal market. They are in devalued contexts, where there are still active industries, and in areas close to *favela* complexes. Their environments are often considered unsafe and violent because of recent entry of crime and urban militarisation.

Among the converted industries, exceptional situations deserve to be mentioned for inclusive and innovative potentiality as urban planning practices. One example is the converted industry occupied by former workers who, through negotiations with the former factory owners, received part of their property as payment for owed labour compensation. There is an example of government action exercising its role as Expanded State¹⁵ when pressured from a community collective. The initiative resulted in the construction of housing buildings and partial land regularisation in a converted industry occupied irregularly. There is also the example of a former industry converted by a philanthropic institution in 2015 into a football field who managed the equipment from 2015 to 2020. It was then deactivated and in 2022 was reactivated by a local community group.

The work of the Expanded State answering to the pressures of subordinate groups is present in about 20 per cent of the total converted industries. Commonly, they are

large former factories next to *favelas* complex, such as *Complexo do Alemão*, for housing, educational, sports and leisure facilities, promoted in 2011 by the federal government's Growth Acceleration Programme (PAC). We should also mention the old wagon factory conversion in Del Castilhos neighbourhood, resulting in the construction of the Train Museum and a large open and public leisure area, previously enclosed by walls and private.

Finally, there are the inactive industries characterized by the lack of urban social function. They correspond in absolute number to about 20 per cent of the total industrial remnants. The lack of function in these industries can lead to environmental and urban problems, opening the contexts in which they are located to urban decay and crime. However, they have great potential in terms of opportunities for urban transformation, as they are large areas served with infrastructure, especially of transport, and they are capable to compensate local populations for prejudices caused by their presence.

Most of the inactive industries in the railway suburbs of North Zone of Rio occupied areas between 2,000 square metres and 4,000 square metres. These dimensions are sufficient to house a community facility or a housing estate. However, there are two inactive industrial remnants the size of two large blocks, and five others half that size.

Despite being scattered in various suburbs, the inactive factories are concentrated in neighbourhoods less attractive for the real estate market and close to slums, providing

an opportunity to fill social and landscape gaps. These are areas inhabited by socio-economically vulnerable groups that need to increase their social and urban completeness. Also to be considered the absence of survey on taxes and labour debts of many of these empty factories, whose payment could be a lever for their reoccupation.

Final considerations

As we verified, in suburbs of some of Latin America's largest cities, the legacy of developmental government policies is marked in urban form, landscape and their territories' daily life. The choice for a pioneering establishment of the industrial sector in the railway suburbs of the North Zone of Rio de Janeiro has a social, environmental and urban impact to this day. The presence of old industries shows an expansion in the heterogeneity of forms, functions and ways of life, particularly associated with housing. The diversity is also in the different uses and social practices in public and private spaces, and in how different groups and individuals act.

The heterogeneity of ways of living and consuming in the railway suburbs is also an expressive result of the ongoing deindustrialization, especially referred to the conversion of old factories for new uses, whether by the private sector or by local populations. In addition to increase social differentiation in the suburbs, these changes brought an intensification of complexity in territorial relations due to the distinctiveness in the relationship with external flows and

interconnections by different social groups and individuals, related to the "geometry of power in the compression of the space-time" (Massey, 2000 [1991], p. 179).

The conversion of industrial remnants in the railway suburbs of the North Zone of Rio de Janeiro into shopping centres, residential gated condominiums and leisure spaces associated with global values are considered by the representatives of local collectives a weakening of mobility and control of former residents on their territories. There was an increase in the value of urban land and local consumption products in its surroundings, the impediment to viewing the hills due to the buildings' verticalization and a worsening of security with the closure of blocks by walls or closed gables. Local businesses were weakened, and competition in favor of investments increased.

In contrast, the industrial reconversion produced by the private sector was also mentioned in local residents testimonies as an offer of alternatives that provided the suburbs with new experiences, that is, "it includes an awareness of their connections with the wider world" (2000 [1991], p. 184), despite recognizing that they correspond to the interests of hegemonic groups. To be considered how the presence of different entities can constitute a force that shapes capabilities and how apparent differences can operate as guarantors of convergence (Escobar, 2018).

A distinct collection of ethical views and technical instruments does not necessarily constitute barriers. It can be configured as porous limits that intersect and end up bringing new capabilities and establishing the means to access a broader world. In

this scenario, the singular, the exceptional contrast, as well as the suburban social capital nourished by the concentration of labour in former manufacturing establishments and by worker organization practices (Silva, 2008). These specific attributes leads us to imagine a perspective of social action based on the capacity for local organization and collective intervention, capable of being taken to the 'rugosidade' ('roughness) conceived by Milton Santos (1980). It is also expressed in the actions of numerous suburban collective movements that have been working to deconstruct the derogatory and stereotypical image of a unique and ahistorical suburban feature, and to make other urban dynamics visible.

The actions of the public administration, which are based on a generic treatment of the northern part of the city despite the diversity that is currently taking place in the suburbs, are noteworthy. This treatment is reflected in urban policies aimed at increasing urban indices for building associated to investments in infrastructure, stimulating the real estate

market. By increasing the value of urban land, both have immense power in renewing suburban space. The presence of industrial remnants, especially inactive ones, offers opportunities for the State to focus on housing production, encouraging cooperative work, education, culture and leisure, in opposition to this neoliberal urbanism. The geographical, geometric and urban characteristics of inactive industries in particular, including their relationship to the territorial context, should be taken into account.

To conclude, it is worth remembering Ermínia Maricato's statement about one condition applied to the legacy of suburban industrialization:

[...] the absence of public control over land ownership contributes to housing shortage, territorial segregation, increased cost of infrastructure and services, increased violence, environmental predation, as well as imposing greater sacrifice on the poor population excluded from the city. (Maricato, 2019 [2015], p. 96)

[I] <https://orcid.org/0000-0002-1975-8490>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.

mpaula.albernaz@gmail.com paulaalbernaz@fau.ufrj.br

Contributors

Luis Victor Jesus Antunes, Eduardo Magalhães dos Santos, Gabriele de Oliveira Pinto – undergraduate students, Federal University of Rio de Janeiro, Faculty of Architecture and Urbanism.

Notes

- (1) The term '[...] urban majority' was first adopted by Simone and Rao in a 2012 article (page 316), and was later referenced in a 2022 article by Simone et al., explaining what the urban majority composition could be "[...] corresponding to the intertwining of poor, working-, and lower middle-class residents, the term referred less to specific identities than to a mathematics of combination
- (2) The discussions during the revision of the Master Plan of the city of Rio de Janeiro that occurred in public hearings and debates lead by the Commission of the Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro (Rio's Council) in 2022 and 2023 are relevant examples.
- (3) The bibliography on the industrial legacy usually addresses problems related to heritage, focusing on examples of extraordinary industrial architecture.
- (4) Identified with the "Extended Capitalist State" as conceived by Gramsci (2020 [1929-1930]).
- (5) By complementing and updating data and information expected to be obtained through local actors' collaboration on an online digital platform, available from May 2024.
- (6) A huge investment in highways aiming to connect industrial centres to the internal market of all the country was part of the national developmental policy.
- (7) It was regulated by a municipal regulation numbered 6000/1937 known as the first Building Code of Rio de Janeiro.
- (8) The Avenida Brasil (Brazil Avenue) was inaugurated in 1946 and even today is the largest urban highway of Rio de Janeiro.
- (9) 1920-1970 Census (IBGE).
- (10) 1950-1970 Census (IBGE).
- (11) In the first decade of the 2000s, there was a decrease of approximately 15 per cent in the number of industrial establishments in Rio de Janeiro. Meanwhile, there was a reduction of almost 40 per cent in jobs in the industrial sector (PIA - Annual Industrial Research - IBGE).
- (12) For more information on the history of industrial zoning in Rio de Janeiro and its implications for the railway suburbs, see Albernaz and Diógenes (2023).
- (13) Built on lots of more than a thousand square metres
- (14) Minha Casa Minha Vida programme was created in 2009 by the federal government and implemented by municipal governments.
- (15) Occasionally they are used temporarily as car parks or for unstable and intermittent activities.

References

- ALBERNAZ, M. P.; DIÓGENES, M. (2023). Impactos do planejamento urbano na localização das indústrias nas cidades: um estudo sobre o zoneamento industrial nos subúrbios da metrópole do Rio de Janeiro. *Acervo: Revista do Arquivo Nacional*. Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, pp. 1-23.
- BOTELHO, A. (2001). Do fordismo à produção flexível: a produção do espaço em um contexto de mudança das estratégias de acumulação de capital. *Geosp – Espaço e Tempo*. São Paulo, v. 5, n. 2, pp. 113-126.
- CALDEIRA, T. (2016). Peripheral urbanization: autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south. *Environment and Planning D: Society and Space*, v. 35, n.1, pp. 3-20.
- CANO, W. (1990). *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo, Hucitec. Edição original de 1978.
- DE MATTOS, C. A. (2015). “Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana”. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles/INCT, pp. 157-196. Edição original de 2004.
- ESCOBAR, A. (2008). *Territories of difference: place, movements, life, redes*. Durham, NC, Duke University Press.
- _____. (2018). *Designs for the pluriverse: radical interdependence, autonomy, and the making of worlds*. Durham, NC, Duke University Press.
- FERNANDES, N. da N. (2010). O conceito carioca de subúrbio: um rapto ideológico. *Revista da FAU UFRJ*. Rio de Janeiro, v. 2, pp. 8-15.
- FONTES, V. (2018). Gramsci, Estado e sociedade civil: anjos, demônios ou lutas de classe? *Revista Outubro*, n. 31, pp. 217-232.
- GORELIK, A. (2005). A produção da cidade latino-americana. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, v. 17, n. 1, pp. 111-133.
- GRAMSCI, A. (2020). *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, pp. 121-127. Edição original de 1929-1930.
- HARVEY, D. (1992). *A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo, Loyola. Edição original de 1989.
- LIERNUR, J. F. (2010). *Arquitetura, en teoria: escritos 1984-2010*. Buenos Aires, Nobuko.
- LUZ, N. V. (1978). *A luta pela industrialização do Brasil*. São Paulo, Editora Alfa-Ômega.
- MARICATO, E. (2000). “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes, pp. 121-192.
- _____. (2019). *Para entender a crise urbana*. São Paulo, Expressão Popular. Edição original de 2015.
- MASSEY, D. (2000). “Um sentido global do lugar”. In: ARANTES, A. (org.). *O espaço da diferença*. Campinas, Papirus, pp. 177-185. Edição original de 1991.
- _____. (2005). *For Space*. Londres, Sage.
- MELLO, J. M. C. (1991). *O capitalismo tardio*. São Paulo, Brasiliense. Edição original de 1982.

- MENDONÇA, S. R. (1990). "As bases do desenvolvimento capitalista dependente: da industrialização restringida à internacionalização". In: LINHARES, M. Y. (org.). *História geral do Brasil*. Rio de Janeiro, Elsevier.
- PRADILLA COBOS, E. (2018). Cambios neoliberales, contradicciones y futuro incierto de las metrópolis latinoamericanas. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 20, n. 43, pp. 649-672.
- RIBEIRO, A. C. T. (org.) (2000). *Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos, valores*. Buenos Aires, Clacso.
- SANTOS, M. (1980). *Espaço e sociedade*. Petrópolis, Vozes.
- _____. (1993). *A urbanização brasileira*. São Paulo, Hucitec.
- _____. (2000). *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro, Record.
- SILVA, H. N. M. (2008). *As ruínas da cidade industrial: resistência e apropriação social do lugar*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- SILVA, M. L. P. (2005). *Favelas cariocas: 1930-1964*. Rio de Janeiro, Contraponto.
- SILVA, R. de O.; SEVERIAN, D.; MONTEIRO NETO, A. (org.) (2021). *Brasil, Brasis: reconfigurações territoriais da indústria no século XXI*. Brasília, Ipea.
- SIMONE, A. (2022). *Surrounds: urban life within and beyond capture*. Durham, NC, Duke University Press.
- SIMONE, A.; RAO, V. (2012). Securing the Majority: Living through Uncertainty in Jakarta. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 36, n. 2, pp. 314-335.
- SIMONE, A. et al. (2022). Urban Popular Economies: Territories of Operation for Lives Deemed Worth Living. *Public Culture*, v. 34, n. 3, pp. 333-357.
- SOLIMANO, A. (1998). "Economic Growth under Alternative Development Strategies: Latin America from the 1940s to the 1990s". In: CORICELLI, F. et al. (ed.). *New Theories in Growth and Development*. Londres, Macmillan Publishers Limited, pp. 270-291.

Translation: this article was translated from Portuguese into English by Ana Lysandro Signorini, email: anasignorini@gmail.com

Received: March 31, 2024
Approved: July 17, 2024

Remanescentes industriais suburbanos: potência transformadora do legado desenvolvimentista latino-americano

Suburban industrial remnants: the transformative
potential of the Latin American developmental legacy

Maria Paula Albernaz [I]

Resumo

O artigo insere-se em pesquisa abrangente sobre o legado e a potência dos remanescentes industriais suburbanos, refletindo sobre contradições e oportunidades para uma transformação urbana. Enfatiza efeitos socioespaciais da industrialização e desindustrialização latino-americanos, focando nos subúrbios ferroviários da zona norte do Rio de Janeiro, priorizados nas políticas desenvolvimentistas brasileiras. Autores da geografia crítica e da antropologia etnográfica que destacam interações locais e globais, ininterruptas dinâmicas urbanas e multiplicidade de lógicas, práticas e formas territoriais, são referências para a pesquisa. Avalia-se que, mesmo acirradas as contradições e os conflitos decorrentes de processos históricos, hoje há capital material e simbólico potencial para beneficiar populações locais, se considerada a pluralidade nas relações sociais e acionadas forças presentes nos principais agentes atuantes no espaço suburbano.

Palavras-chave: remanescentes industriais; urbanização latino-americana; subúrbios ferroviários; Rio de Janeiro.

Abstract

This article integrates a comprehensive study of the legacy and potential of suburban industrial remnants and reflects on contradictions and opportunities for urban transformation. It emphasizes the socio-spatial effects of industrialization and deindustrialization in Latin America while focusing on the railway suburbs of the North Zone of Rio de Janeiro, prioritized in Brazilian developmental policies. Authors in the fields of critical geography and ethnographic anthropology who highlight local and global interactions, uninterrupted urban dynamics, and multiple logics, practices, and territorial forms are references for the research. Despite increased contradictions and conflicts deriving from historical processes, today there is a potential material and symbolic capital to benefit local populations if plurality in social relations is considered and forces present in the main agents who act in the suburban space are activated.

Keywords: industrial remnants; Latin American urbanization; railway suburbs; Rio de Janeiro.



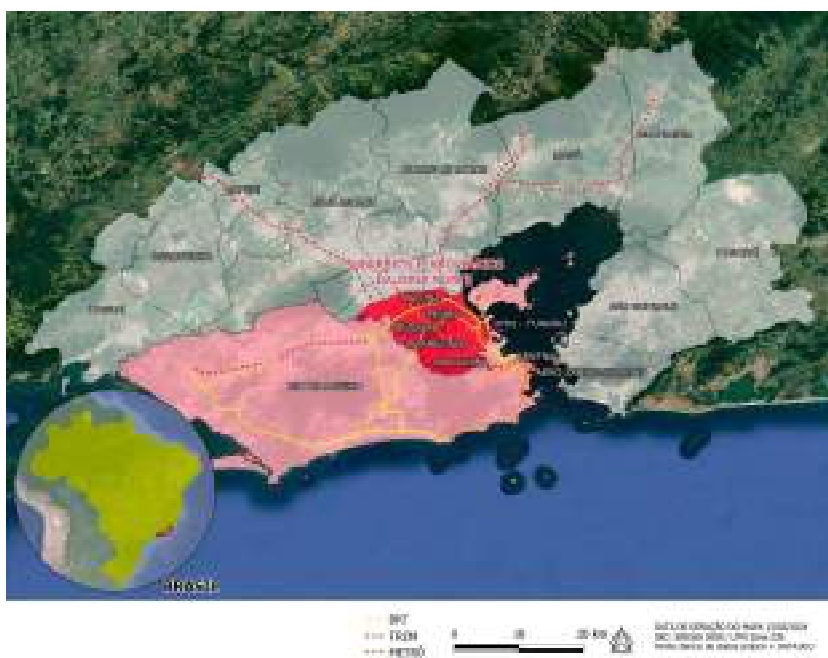
Introdução

O artigo insere-se em uma pesquisa abrangente sobre o legado e a potência dos remanescentes industriais suburbanos, refletindo sobre as contradições e as oportunidades que trazem para uma transformação urbana, privilegiando quem vivencia a região. A ênfase deste artigo são os efeitos socioespaciais dos processos latino-americanos de industrialização, ocorridos a partir dos anos 1930, e de desindustrialização. O foco das análises nas escalas aproximadas são os subúrbios ferroviários na zona norte do Rio de Janeiro (Figura 1), região habitada por numerosa e diversificada população. Essa população identifica-se com o conceito de

"maioria urbana" (Simone e Rao, 2012, p. 316), posteriormente definido como "correspondente aproximadamente ao entrelaçamento de pobres, trabalhadores e de classe média baixa, o termo se referindo menos a identidades específicas do que a uma matemática de combinação"¹ (Simone et al., 2022, p. 334).

Como em outros subúrbios em algumas das grandes metrópoles latino-americanas, a região suburbana ferroviária do Rio de Janeiro intensificou sua urbanização em meados do século XX, marcada pela prioridade nacional dada à industrialização favorecida por crises econômicas nos países centrais. Entretanto, a partir dos anos 1980, a política dos incentivos a esse setor econômico encerrou-se em definitivo,

Figura 1 – Mapa atual de localização dos subúrbios ferroviários na zona norte do Rio de Janeiro – 2004



Fonte: base cartográfica gerada em 2004 do Data.Rio trabalhada pelo autor.

iniciando-se um processo de esvaziamento em muitos dos estabelecimentos fabris localizados nos subúrbios que haviam sido privilegiados na sua instalação. As complexidades absorvidas de ambos os processos – industrialização e desindustrialização – repercutem até hoje nas múltiplas formas de ocupação e modos de vida desses territórios, associando-se a contradições e oportunidades. Produzidas entre estratégias globalizantes e negociações do cotidiano, essas complexidades encontram-se em contínuo processo de transformação, exigindo pensar nas relações entre espaço e tempo.

Apesar de localizados relativamente próximos ao Centro e com razoável aporte de modais de transportes, em decorrência da presença de inúmeros remanescentes industriais e de tipos de habitação associados, tem uma repercussão comumente depreciativa no imaginário coletivo sobre os subúrbios (Fernandes, 2010). Os valores ligados ao mundo fabril que foram, ao longo do tempo, atribuídos à região acabaram trazendo uma correspondência histórica no desinteresse em investimentos privados e públicos de infraestrutura e serviços urbanos.

Atualmente, nos subúrbios ferroviários da zona norte do Rio de Janeiro, parte de seus antigos estabelecimentos fabris segue ativa. Comumente, sua produção se destaca pela capacidade de adaptar-se às mudanças recentes tecnológicas e no consumo, o que permite a sua permanência produtiva no contexto econômico, mesmo se tendendo à diminuição do espaço ocupado, de equipamentos e da mão de obra utilizada. Por vezes, pela falta de investimentos, as indústrias ativas adotam meios de produção inadequados, trazendo problemas ambientais e urbanos.

Outra parte desses estabelecimentos fabris perdeu sua função original, tendo sido reconvertidos para usos distintos, que variam, sobretudo, entre aqueles atrelados a interesses hegemônicos e os estabelecidos de modo espontâneo. Em geral, no primeiro caso, caracterizam-se por serem consolidados no tecido urbano; no segundo, pela instabilidade. Alguns mantêm seus espaços e edifícios preservados, apesar da mudança de uso, resguardando suas estruturas originais. Outros não apresentam resquícios do passado industrial, tendo sido alterados parcialmente ou mesmo totalmente.

Há, ainda, uma parte dos antigos estabelecimentos fabris que se encontram inativos, na expectativa de mudanças na sua ocupação. Eventualmente, têm espaços e edifícios apropriados temporariamente para atividades bastante instáveis. Apesar de frequentemente serem apontados como referências locais, materiais e simbólicas, por estarem abandonados, acabam afetando negativamente o entorno. O diferencial tipomorfológico no tecido urbano e o acúmulo de significados advindos do passado fazem com que esses antigos estabelecimentos industriais possam ser entendidos como “uma rugosidade” (Santos, 1980), concebida não só enquanto espaço urbano diferenciado, mas carregado de significado urbano e social construído ao longo do tempo, cuja condição permite vislumbrar uma potência para transformação urbana desde que acionado por uma ação social.

Os remanescentes industriais suburbanos, principalmente os inativos, têm recentemente sido considerados no debate político trazido nas modificações de normas urbanísticas envolvendo o aproveitamento do solo

urbano e as demandas das populações locais.² Entretanto, são menos frequentes no debate científico, que se volta mais à discussão sobre o valor patrimonial de estruturas edificadas pontuais.³ Nossa intenção é refletir sobre o valor urbano do legado dos remanescentes industriais avaliando seu potencial contraposto aos desafios contemporâneos do contexto suburbano, visando a uma transformação dos territórios nos quais se instalaram, favorecendo quem os vivenciam no cotidiano.

Refletir sobre o potencial dos remanescentes industriais para mudanças urbanas que beneficiam populações locais exige compreender os efeitos socioespaciais da industrialização e da desindustrialização na região suburbana e analisar o que esses processos nos informam sobre os espaços que adquiriram uma função fabril. Assim, remetemo-nos, inicialmente, a estudos e dados sobre a industrialização tardia na América Latina, que frequentemente remetem à territorialidade e à espacialidade dos estabelecimentos fabris, no período equivalente ao auge do incentivo ao setor industrial, e à desindustrialização (De Mattos, 2015; Gorelik, 2005; Pradilla Cobos, 2018; Solimano, 1998).

Também importa entender a relação do legado fabril com os contextos territoriais, tendo em vista compreender as implicações da sua presença na vida urbana cotidiana. Nesse sentido, a referência são autores da geografia crítica e da antropologia etnográfica que enfatizam a relevância de interações locais e globais, de dinâmicas urbanas ininterruptas no tempo e da pluralidade de lógicas, práticas e formas nos territórios. Destacam-se as proposições feitas por Massey (2005) de aproximação ao espaço, que podem, segundo a autora, ressoar através de mudanças recentes com uma “política progressista também a ser imaginada” (ibid.,

p. 10). Nelas, o espaço é entendido como produto de interações “da imensidade do global ao infinitamente pequeno”, e é possível reivindicar a igualdade propondo “uma compreensão relacional do mundo e uma política que responda a isso”. Nessa perspectiva, ressaltamos a importância de considerar a atuação do Estado⁴ ou de organizações que, eventualmente, integram e penetram espaços crescentes da vida social (Fontes, 2018, p. 221), e de grupos das camadas mais vulneráveis capazes de protagonizar mudanças mais radicais (Santos, 2000).

Massey (2005) também compreende o espaço como “a esfera da possibilidade, da existência da multiplicidade no sentido contemporâneo da pluralidade”, “com o amplo reconhecimento da coexistência dos outros, com suas próprias trajetórias e suas próprias histórias”, e na sua condição de “em permanente construção”, abrindo-se a um inimaginável futuro (p. 9). Ao lidar com a urbanização periférica paulistana, Caldeira (2016) refere-se à articulação de lógicas hegemônicas com novos circuitos, contestações e reivindicações territoriais, que ajudam na compreensão da multiplicidade dos contextos suburbanos. A contiguidade intensa de formas, funções e modos de fazer díspares e provisionais como observados para territórios vivenciados pela maioria da população (Simone, 2022) nos levam a observar as “múltiplas capas do tempo, instituições e interesses, e capturar traços das práticas diárias dos atores locais” (Escobar, 2008, p. 25). Importa, nesse entendimento, incorporar pontos de vista locais aos já existentes sobre o território (Liernur, 2010), além de priorizar igualmente espaço e tempo (Simone, 2022).

Com a perspectiva apresentada pelos autores citados, a investigação sobre os remanescentes industriais se propõe a ser abrangente,

multiescalar, contínua e colaborativa.⁵ O material que apresentamos neste artigo se refere a resultados preliminares e reflexões parciais de pesquisa em andamento captados em revisão bibliográfica, análises cartográficas e entrevistas realizadas com informantes qualificados. As entrevistas são iniciativas iniciais para incorporar pontos de vista suburbanos e detectar sinais de mudanças nas dinâmicas do capital, da cultura e das práticas cotidianas que permitam traçar reflexões em torno das oportunidades nas reconversões dos remanescentes industriais.

Industrialização e desindustrialização suburbana

Na década de 1970, surgiram trabalhos no campo da história e da economia que se tornaram seminais ao trazerem explicações sobre fatores externos e internos, características e consequências da industrialização na América Latina (Cano, 1990; Luz, 1978). Esta foi identificada como “tardia”, por sua manifestação no espaço-tempo em relação aos países centrais, e de “substituição de importações”, por se favorecerem das crises econômicas e políticas, nas primeiras décadas do século XX, nesses países. A partir de então, o debate se tornou mais intenso, sobretudo nos campos da economia e da geografia (Mello, 1991; Mendonça, 1990) para explicar não só os processos de industrialização, mas também, posteriormente, os de desindustrialização (Pradilla Cobos, 2018; Solimano, 1998).

A industrialização latino-americana enquanto uma “construção social” fortaleceu-se a partir de uma visão hegemônica e eurocêntrica sustentada por um duplo entendimento:

o pensamento de que a América Latina corresponderia a um “continente novo, sem história”, daí resultante de ser um “continente vazio”, resistente a qualquer tipo de intervenção (Gorelik, 2005, p. 113); e a ideia da necessidade de se propor para esse território soluções inovadoras e centralizadoras, com maior potência se pensada em bloco (Ribeiro, 2000). Grandes cidades latino-americanas foram privilegiadas com investimentos no setor industrial, por possuírem maior infraestrutura e disponibilidade de mão de obra, além de mercados mais eficientes. No Brasil, as inversões se concentraram, desde a década de 1930, em apenas dois polos urbanos, Rio de Janeiro e São Paulo, resultando em uma crescente disparidade na urbanização territorial nacional (Santos, 1993).

Nesse contexto ideológico, a política nacional desenvolvimentista na escala urbana tem forte rebatimento nas regiões suburbanas ferroviárias carioca e paulista, privilegiadas para industrialização. Seus resultados, em termos espaciais e territoriais, decorrentes de uma só intenção – dinamizar a economia nacional – referem-se não só à concentração e instalação de grandes complexos produtivos em alguns dos seus subúrbios, mas às intervenções urbanísticas de grande porte, inauguradas na década de 1940, associadas à industrialização. Em termos morfológicos, podemos identificar os efeitos dessa política até hoje, nos subúrbios da zona norte do Rio de Janeiro, no contraste entre os terrenos ocupados pelas antigas fábricas e o tecido urbano de grão pequeno, precedente ou posterior à sua implantação, que se expandiu sobrepujado pelas grandes plantas industriais. Ela também está presente na acentuação da fragmentação territorial que já ocorria em decorrência do atravessamento das linhas férreas desde meados do século XIX, a partir da

implantação das largas vias e viadutos com a política rodoviarista associada à da industrialização,⁶ ou de aterros que alteraram a relação de proximidade com os corpos hídricos.

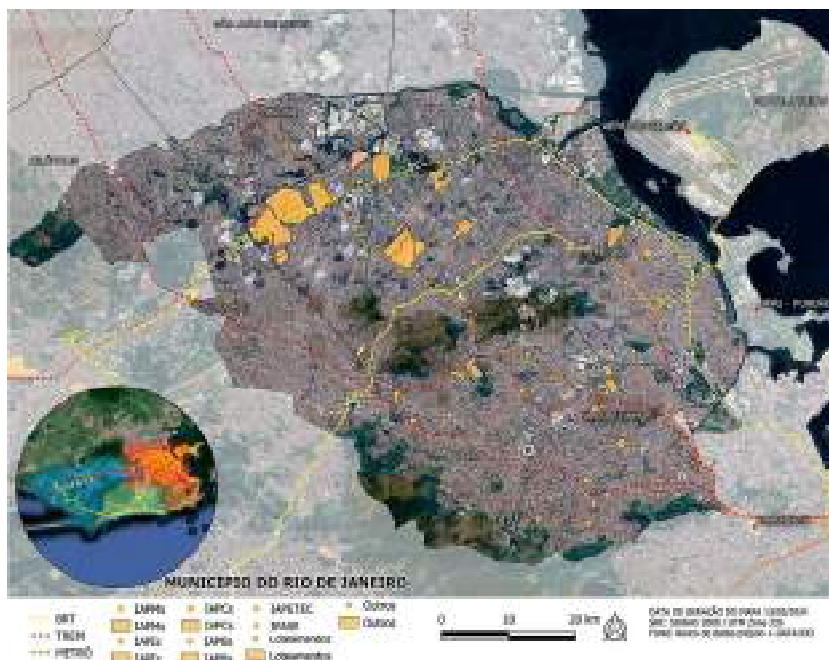
O estado, por meio de sua esfera local, também interveio na organização territorial e na configuração espacial nos subúrbios por meio de seus instrumentos urbanísticos. Nos anos 1930, o zoneamento urbano tornou-se o dispositivo essencial no controle do ordenamento territorial, introduzindo os princípios de eficiência e técnica que acabaram levando à substituição dos preceitos legais antes prevalentes de ordenamento do solo (Maricato, 2000). Em 1937, de modo pioneiro, as indústrias foram incluídas no zoneamento urbano do Rio de Janeiro,⁷ privilegiando-se para sua localização os subúrbios da zona norte da cidade (Albernaz e Diógenes, 2023). A grande zona industrial demarcada englobava parte considerável da região suburbana ferroviária, excluindo apenas territórios mais densamente ocupados por residências próximas às estações de trem e estendendo-a para áreas próximas à orla da Baía da Guanabara, nas quais o estado já projetava abrir uma nova rodovia urbana, a avenida Brasil.⁸ Até os anos 1970, a delimitação da zona industrial nos subúrbios ferroviários só tenderia a aumentar, reforçando a destinação industrial e de bairro operário dessa porção da cidade.

Especialmente a partir meados do século XX, a industrialização atraiu aos subúrbios um grande contingente de migrantes das áreas rurais, cujas condições de vida tornaram-se muito precárias inclusive pela ausência de políticas públicas. A taxa de crescimento da população entre 1920 e 1970, em todo território do Rio de Janeiro, alcançou 43%, sendo significativamente maior, nos seus subúrbios ferroviários onde se concentravam os estabelecimentos fabris,

190%.⁹ A população do Rio de Janeiro e de São Paulo que, em 1950, era de pouco mais de dois milhões de habitantes, em 1970, no Rio, ultrapassou os quatro milhões de habitantes e, em São Paulo, chegou a seis milhões.¹⁰ São Paulo, em 1949, já contava com cerca de 30% das indústrias brasileiras instaladas e era o local de emprego de cerca de 40% dos trabalhadores industriais brasileiros. Cerca de cinco milhões de migrantes que chegaram a São Paulo entre 1950 e 1960 foram atraídos pelas indústrias.

Ainda há de se considerar, em termos dos efeitos socioespaciais da industrialização, o papel das políticas públicas na provisão dos itens básicos da vida urbana. Nos países centrais, seja por representar os ideais capitalistas, ampliando o poder de consumo das mercadorias produzidas em massa pela indústria, ou por pressão crescente de sindicatos, o Estado provê moradia, saúde e educação para a classe operária (Botelho, 2001). Diferentemente, na América Latina, há um descompromisso na provisão mínima desses itens por parte do Estado que entendeu ser sua responsabilidade atender interesses da emergente indústria nas inversões diretas na infraestrutura. Essa atitude favorece-se pela presença no Rio e em São Paulo do enorme contingente de pessoas disponíveis para servir de mão de obra para o capital.

Desde os anos 1940, não obstante, a disparidade quantitativa de moradias produzidas frente à efetiva demanda, há iniciativas esparsas do Estado impulsionadas pela concentração fabril de produção habitacional para os operários nos subúrbios. Ao longo de décadas, a paisagem suburbana se transformou, e na sua malha urbana, ao lado dos resquícios das residências construídas para famílias das camadas médias da população que buscavam, no início do século XX, uma vida mais sossegada nos

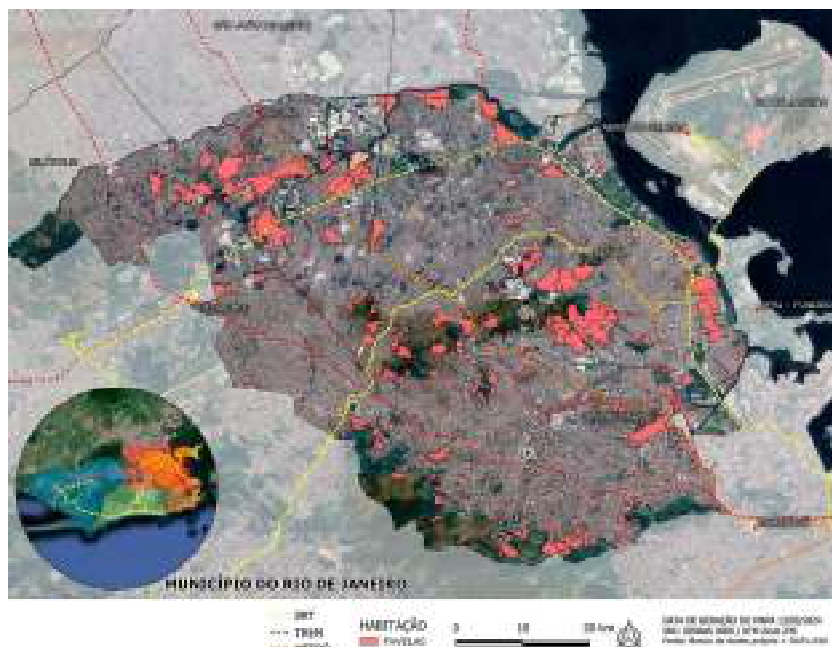
[illegible]

subúrbios, surgiu uma diversidade de tipos de conjuntos habitacionais oriunda de diferentes políticas públicas. Uma amostra dessa multiplicidade é a grande quantidade de conjuntos habitacionais construídos nos subúrbios ferroviários na zona norte do Rio de Janeiro pelos institutos de pensão durante a década de 1940 (Figura 2).

A insuficiência e a dificuldade de acesso às moradias produzidas no âmbito dessas políticas acabaram acarretando o aparecimento e a disseminação de um número bem mais expressivo de unidades para moradia nos assentamentos autoconstruídos pela população local em terrenos desvalorizados para ocupação pelo mercado imobiliário. Os subúrbios

ferroviários da zona norte do Rio de Janeiro foram, desde os primórdios da industrialização, ocupados por inúmeras favelas que, até hoje, continuam crescendo e conformam enormes conglomerados de habitações irregulares (Silva, 2005), como indicado na Figura 3. Um dos exemplos mais contundentes desse fenômeno da favelização é o populoso Complexo do Jacaré, a mais emblemática das ocupações irregulares decorrentes da industrialização suburbana carioca – outrora residência de grande parte dos trabalhadores da antiga fábrica de lâmpadas General Electric, moradia de muitos representantes de sindicatos operários constituídos ao longo do período auge da industrialização (Silva, 2008).

Figura 3 – Mapa atual de favelas nos subúrbios ferroviários da zona norte do Rio de Janeiro – 2004



Fonte: base cartográfica gerada em 2004 do Data.Rio, trabalhado pelo autor.

A partir de finais dos anos 1970, crescentemente, as políticas econômicas nacionais na América Latina passaram a ser orientadas para a abertura do mercado ao exterior, a redução do papel do Estado na economia e a desregulamentação das atividades do setor privado (Solimano, 1998). A região suburbana passou gradualmente a ter uma diminuição dos seus postos de trabalho nos estabelecimentos fabris, iniciando-se um processo até hoje em curso de desindustrialização.

No âmbito mundial, a crise do petróleo na década de 1970 foi apontada como um dos principais fatores que levaram a perturbação

no equilíbrio da produção industrial. O surgimento de novas tecnologias e mecanismos de integração em rede que resultaram na compressão espaço-tempo (Harvey, 1992), favorável à aceleração da globalização, associada à disseminação da ideologia neoliberal como novo regime de regulação, é também apontado como componente fundamental na dissolução da prevacente primazia dos meios de produção industrial até então adotados. Ainda a estes aspectos integra-se a crescente financeirização decorrente, em grande parte, da hegemonia da dolarização norte-americana.

Daí em diante, o processo de desindustrialização na América Latina só tenderia a se agravar em decorrência de uma série de dificuldades econômicas externas e internas que afetou diretamente a economia de seus países. Incluem-se dentre essas dificuldades a crise relacionada ao aumento do preço do petróleo e a progressiva financeirização nas dimensões públicas e privadas das economias no âmbito internacional. Na esfera nacional, assistiu-se à inflação descontrolada e ao endividamento externo de muitos dos países latino-americanos, e à confluência das tecnologias mecânicas, eletrônicas e da comunicação que passaram a substituir a mão de obra por máquinas. O setor industrial e a oferta de empregos fabris foram particularmente afetados no Rio de Janeiro ainda no início dos anos 1960, pelos impactos da transferência da capital para Brasília, aos quais se associaram as dificuldades macroeconômicas nacionais e internacionais.

Na região suburbana ferroviária da zona norte do Rio de Janeiro, o declínio do setor industrial só tenderia a aumentar no período de meados dos anos 1970 até início dos anos 1990, acompanhada da crescente desmobilização dos movimentos operários em decorrência da perseguição de seus líderes após o golpe militar de 1964. Muitos dos estabelecimentos industriais localizados na região foram fechados ou tiveram as atividades produtivas restringidas, levando à degradação dos lotes fabris, a dificuldades financeiras de sua população e a um grande impacto urbano no entorno das grandes empresas.¹¹ Apesar dessas adversidades, foram construídos muitos conjuntos habitacionais nos subúrbios com o financiamento do Banco Nacional da Habitação (BNH) criado no período da ditadura militar, alterando significativamente a paisagem de alguns dos subúrbios.

Os conjuntos habitacionais do BNH construídos entre os anos 1970 ao final dos anos 1980, de início, atendiam a uma política voltada à população de baixa renda. Entretanto, acabaram correspondendo mais a um aumento de oferta de moradias para famílias, cujas rendas permitiam acesso ao mercado imobiliário formal. Nesse sentido, não representou uma opção para as camadas mais vulneráveis da população, cuja alternativa permaneceu de moradia nas favelas. Neste período como nos subsequentes, ocorreu, nos subúrbios, um crescente aumento das ocupações em assentamentos espontâneos, assim como uma diversidade de tipos de habitação, contribuindo para a multiplicidade contemporânea nos seus territórios “de formas, funções e modos de fazer” (Simone, 2022, p. 4).

Muitas fábricas foram sendo reconvertidas para outros usos associados à lógica dos negócios, como condomínios residenciais fechados, *shopping centers* e hipermercados. Ocorreu, igualmente, o aproveitamento dos espaços fechados e abandonados para fins religiosos, de moradias ou comércio e serviços informais, contribuindo para a expansão de favelas na região. Mais recentemente, tem havido uma apropriação associada à presença das milícias para fins paramilitares de antigos estabelecimentos fabris, nos quais se vinculam práticas de esporte de ação que simulam situações de combate ou treinamentos.

Em uma leitura empírica bem recente, do período entre 1995 e 2018, verifica-se, além da difusão do setor industrial brasileiro para contextos de aglomerações médias ou de pequeno porte, relacionadas à agroindústria, a permanência de uma aglomeração relevante ainda no Sudeste (Silva, Severian e Monteiro Neto, 2021), ou seja, no entorno das grandes cidades

nas quais se originou a industrialização. Entretanto, a expansão das indústrias só se deu para fora dos centros metropolitanos, portanto, da região suburbana ferroviária analisada, confirmando o esvaziamento econômico, a fragilização do trabalho e a necessidade de ressignificação desses territórios suburbanos.

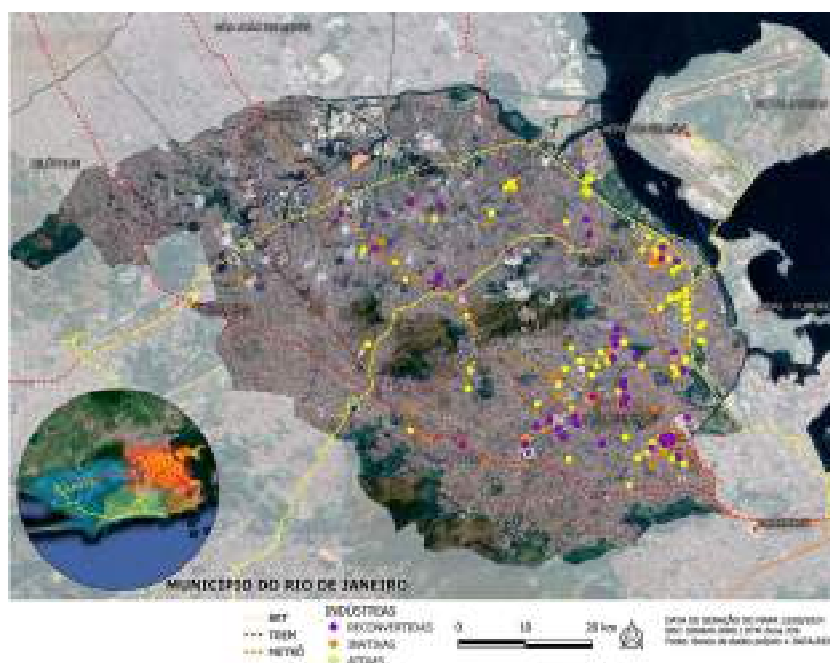
Legado fabril nos contextos suburbanos

Como visto, os processos oriundos de políticas públicas desenvolvimentistas mudaram inteiramente os desígnios do que os subúrbios ferroviários da zona norte do Rio de Janeiro

poderiam ter sido contemporaneamente. Isso também foi constatado por Adrian Gorelik quando comenta sobre as incursões do planejamento urbano em outros territórios metropolitanos latino-americanos (2005). Entre o que ficou da implementação incompleta do ambicioso programa governamental de industrialização, verifica-se, hoje, como legado na região suburbana, um rastro de novos problemas, mas também de novas oportunidades nos inúmeros remanescentes industriais que podem ser categorizados em indústrias ativas, reconvertidas e inativas (Figura 4).

A interferência da intervenção do Estado na esfera nacional em pesadas intervenções urbanísticas, incluindo aterros de áreas de manguezais e abertura de rodovias, é uma forte

Figura 4 – Mapa atual de categorias de remanescentes industriais nos subúrbios ferroviários da zona norte do Rio de Janeiro – 2004

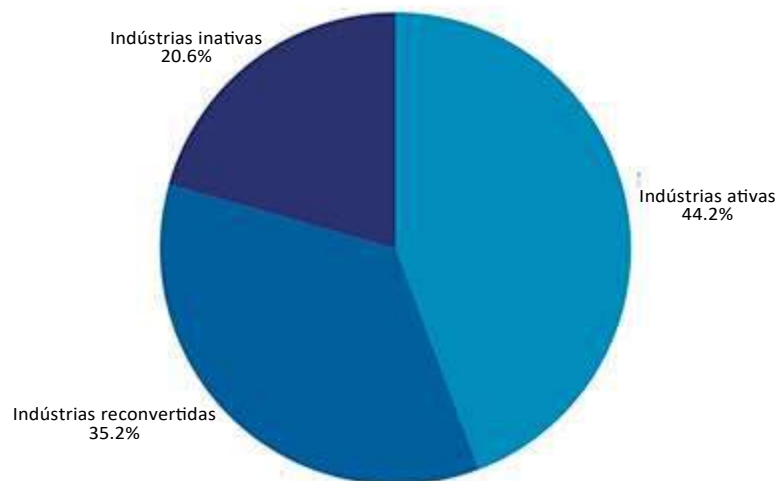


Fonte: base cartográfica gerada em 2004 do Data.Rio, trabalhada pelo autor.

influência no que permaneceu da atividade fabril no conjunto de remanescentes industriais da região suburbana ferroviária da zona norte do Rio de Janeiro. Dos remanescentes industriais correspondentes a indústrias ativas levantados nessa região – quase 45% em número absoluto de sua totalidade (Figura 5) –, a maioria foi inaugurada no período auge da política desenvolvimentista entre os anos 1940 e 1970, e concentra-se nos bairros de Bonsucesso e Ramos, cuja característica é a proximidade com as obras para favorecer a industrialização: a área aterrada de Manguinhos e a avenida Brasil, principal rodovia urbana do Rio de Janeiro.

Segue-se à localização indicada acima (bairros de Bonsucesso e Ramos), o bairro do Jacaré, localidade pioneira na instalação das indústrias em territórios suburbanos que, como Bonsucesso e Ramos, foram dos poucos recortes territoriais na região ferroviária da zona norte do Rio que, não por acaso, mantiveram-se destinados ao uso fabril como zonas industriais na legislação urbanística municipal ao longo do tempo – de 1937 até os dias de hoje.¹² A demarcação das zonas industriais, liberando subúrbios passíveis de maior atração ao mercado imobiliário e fortalecendo as frentes abertas para o desenvolvimento

Figura 5 – Gráfico do percentual atual de indústrias ativas, reconvertidas e inativas nos subúrbios ferroviários da zona norte do Rio de Janeiro



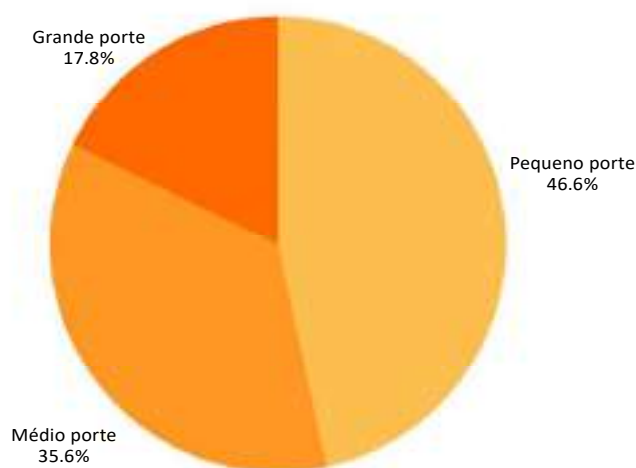
Fonte: Banco de dados de 2024 da pesquisa do autor.

econômico, foi enquadrando-se na lógica da produção urbana capitalista de cada momento. Chama a atenção que menos de 20% do total das indústrias ativas da região suburbana ferroviária da zona norte do Rio de Janeiro correspondem a estabelecimentos industriais de grande porte¹³ (Figura 6), mais difíceis de se adaptarem às novas regras do mercado. As demais, com porte médio ou mesmo bem pequeno, possuem natureza de produção muito variável, e data de inauguração, por vezes, mais recente.

No total de 55% de remanescentes industriais situados na região suburbana ferroviária da zona norte do Rio de Janeiro que perderam sua função fabril, aproximadamente 35%

foram reconvertidos para novos usos. A análise desses remanescentes industriais reconvertidos nos mostra a convivência entre lógicas bastante distintas de produzir e transformar a cidade (Caldeira, 2016) nos territórios suburbanos e a presença de interações locais e globais (Massey, 2005) que tornam os subúrbios o mosaico de formas, funções e modos de fazer e viver díspares (Simone, 2022). Trata-se de uma dinâmica de convivência complexa na qual, em um extremo, verificam-se padrões de organização territorial e morfologia, produzidos através de trocas fundadas na lógica do mercado imobiliário, e em outro, em trocas orientadas por valores bem distintos perpassando relações e condicionantes as mais variadas.

Figura 6 – Gráfico do percentual atual de indústrias ativas pelo porte nos subúrbios ferroviários da zona norte do Rio de Janeiro

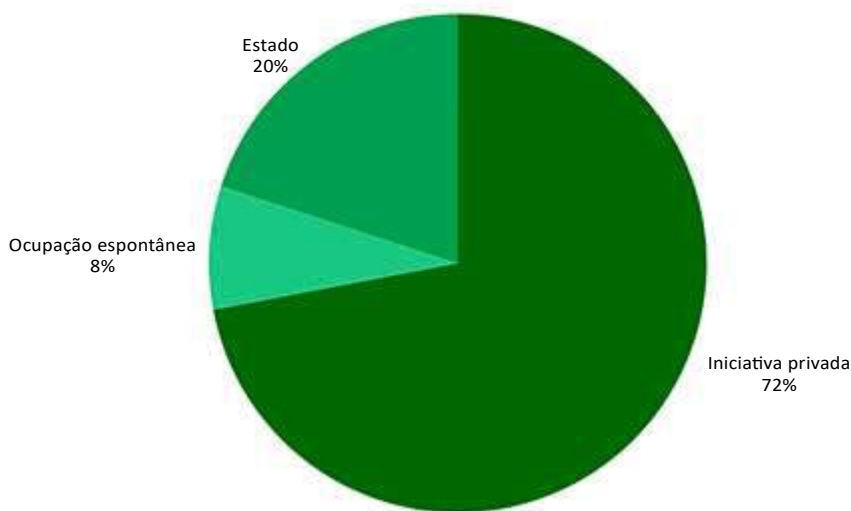


Fonte: Banco de dados de 2024 da pesquisa do autor.

A maioria dos remanescentes reconvertidos teve seus usos modificados pela iniciativa privada – em número absoluto quase 75% –, sendo que muitos deles – aproximadamente 40% do total de reconvertidos em número absoluto – pelo mercado imobiliário durante a primeira década dos anos 2010, ou seja, em uma iniciativa muito recente (Figuras 7 e 8). A mudança recente do uso industrial pelo mercado imobiliário está associada, em caráter pioneiro, à reconversão de enormes estabelecimentos fabris em *shopping centers*, mantendo, senão todo o complexo original, pelo menos sua estrutura fundiária. As três unidades

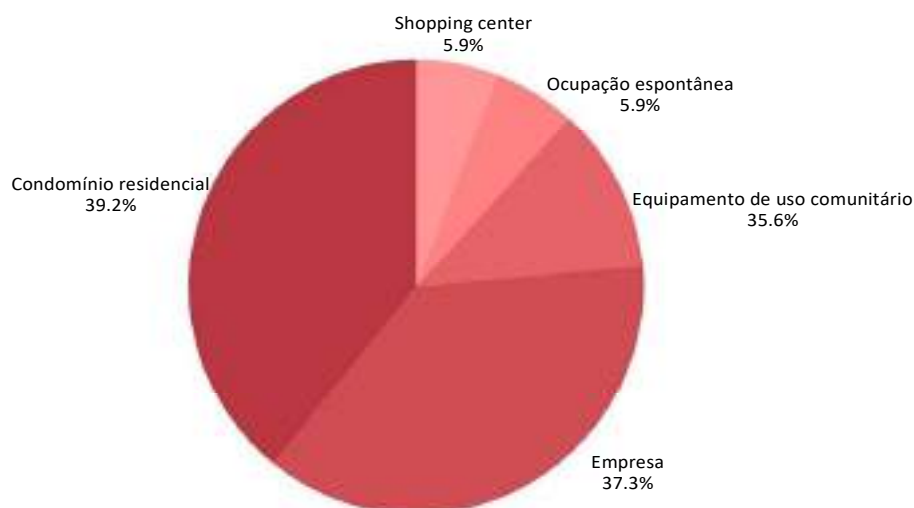
implantadas em distintos bairros da região suburbana ferroviária da zona norte do Rio alteraram não só as práticas de consumo e de lazer cotidiano de todos os subúrbios do Rio de Janeiro, introduzindo valores próprios da esfera global, mas também induziram a uma expressiva valorização do solo urbano no seu entorno. Essa valorização deveu-se tanto à presença dos *shopping centers* quanto às benfeitorias governamentais realizadas na infraestrutura urbana, em geral de acessibilidade, indicando a adoção de uma política pública orientada pelo urbanismo neoliberal com a articulação do Estado ao mercado.

Figura 7 – Gráfico do Percentual atual de Agentes Produtores da Reconversão das Indústrias da zona norte Ferroviária do Rio de Janeiro



Fonte: o autor.

Figura 8 – Gráfico do percentual atual dos novos usos nas indústrias reconvertidas da zona norte ferroviária do Rio de Janeiro



Fonte: Banco de dados de 2024 da pesquisa do autor.

Seguem-se, temporalmente a essas iniciativas, as reconversões de remanescentes industriais em condomínios fechados residenciais, frequentemente localizados no seu entorno ou em outras localidades nos mesmos bairros. As suas principais características são a ocupação de antigas plantas industriais de enormes dimensões – em geral superiores a 15 mil metros quadrados, chegando a mais de 85 mil metros quadrados – e terem a sua implantação atreladas às recentes políticas habitacionais associadas ao Programa Minha Casa Minha Vida.¹⁴ Apesar de essa política habitacional ter sido criada com o objetivo de promover o acesso à moradia digna para a baixa renda, os empreendimentos implementados nos territórios dotados de alguma infraestrutura e,

portanto, com maior valor de mercado, acabaram sendo direcionados a camadas médias da população. Foi o que ocorreu nos condomínios residenciais da região suburbana ferroviária da zona norte do Rio, acentuando a diferenciação socioespacial interna já existente.

Em contraposição à reconversão de remanescentes industriais que está associada à lógica dos negócios do mercado imobiliário, há outra divergente: ocupações principalmente para moradia, irregulares ou não, contabilizando na zona norte da região suburbana ferroviária pouco mais de 10% das indústrias reconvertidas em número absoluto. São ocupações por iniciativa espontânea de coletivos ou grupos de camadas vulneráveis em estabelecimentos fabris abandonados de tamanhos variados

que, em geral, misturam diferentes usos informais, às vezes, imbricam-se pelas estruturas edificadas das fábricas, ou se estendem para fora dos antigos limites fundiários. Em geral, localizam-se em bairros bem distintos dos que prevalecem remanescentes reconvertidos pelo mercado formal; em contextos desvalorizados, nos quais, frequentemente, ainda há indústrias ativas, e em áreas próximas aos complexos de favelas, muitas vezes consideradas inseguras e violentas por recente entrada na região da criminalidade e da militarização urbana.

Dentre os remanescentes industriais reconvertidos, há situações excepcionais que merecem referência devido ao potencial inclusivo e inovador que carregam enquanto práticas urbanísticas. Um exemplo é a indústria reconvertida por ocupação espontânea realizada por antigos operários que, por meio de negociações com os antigos donos das fábricas, receberam parte de sua propriedade como pagamento por indenizações trabalhistas devidas. Há um exemplo da atuação governamental no exercício de seu papel como Estado Ampliado¹⁵ na construção de um conjunto habitacional e na regularização parcial em indústria reconvertida por ocupação irregular a partir de pressões de coletivo comunitário. Considera-se essa atuação como resultante de uma correlação de forças sociais, conjugando interesses distintos dos grupos políticos ou econômicos. Há, também, o exemplo de uma indústria reconvertida por instituição filantrópica, em 2015, em uma escola de futebol que funcionou sob sua gestão entre 2015 e 2020, sendo então desativada e posteriormente reativada em 2022 por coletivo comunitário da localidade.

A atuação do Estado Ampliado oferecendo respostas às pressões dos grupos subordinados também está presente na reconversão de

remanescentes industriais em iniciativas voltadas às populações locais – aproximadamente 20% do total de indústrias reconvertidas em número absoluto. Em geral, trata-se de antigos estabelecimentos fabris de grandes dimensões próximos de algum complexo de favelas, como o localizado perto do Complexo do Alemão, para construção de conjunto habitacional, equipamentos de ensino, esporte e lazer, financiado em 2011 como parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal. Ainda a citar a reocupação da antiga fábrica de vagões, no bairro de Del Castilhos, que resultou na criação do Museu do Trem e de uma área de lazer que tornou um vasto espaço, antes fechado por muros e privatizado, aberto e de acesso público.

Por fim, cabe mencionar as indústrias inativas, ou seja, aquelas que não exercem função social urbana, equivalentes hoje, em número absoluto, a cerca de 20% do total dos remanescentes industriais. A ausência de função nessas indústrias pode gerar, devido ao seu abandono, problemas ambientais e urbanos para os contextos em que se situam, abrindo-se à degradação urbana e à entrada da criminalidade. Porém, possuem um potencial significativo em termos de oportunidades para sua transformação, tendo em vista tratar-se de amplos espaços em solos providos de serviços de infraestrutura, sobretudo de transportes, disponíveis para compensar eventuais ônus causados pela sua presença e abrigar usos e atividades que respondam às necessidades e às demandas das populações.

A maior parte das indústrias inativas na zona norte dos subúrbios ferroviários situa-se em terrenos considerados de dimensões médias, suficientes para implantação de um equipamento comunitário ou um conjunto

habitacional não muito grande, variando entre um pouco menos de dois mil metros quadrados a quase quatro mil metros quadrados. Entretanto, há, nessa região, dois remanescentes industriais inativos que podem ser considerados enormes, cuja ocupação se equipara à de duas grandes quadras urbanas; e há cinco outros que ocupam aproximadamente a metade dessas dimensões.

Apesar de espalhados em diversos subúrbios, as indústrias inativas concentram-se em bairros menos procurados pelo mercado imobiliário e nas proximidades de favelas, representando uma oportuna chance de suprir carências sociais e paisagísticas em áreas parcamente arborizadas, habitadas por grupos em vulnerabilidade socioeconômica, aumentando a integralidade social e urbana. A considerar, ainda, a falta de levantamento das dívidas fiscais e trabalhistas de muitas dessas fábricas funcionalmente esvaziadas, cujo endividamento poderia ser uma alavanca para sua reocupação.

Considerações finais

Nos subúrbios de algumas das grandes cidades latino-americanas, como vimos, o legado das políticas governamentais desenvolvimentistas, ao longo do tempo, revela-se na forma urbana, na paisagem e na vivência cotidiana dos seus territórios. A escolha da região suburbana ferroviária da zona norte do Rio de Janeiro para instalação pioneira de estabelecimentos fabris trouxe efeitos físicos, sociais, ambientais e simbólicos que, até hoje, apresentam-se. Sem dúvida, a presença das antigas fábricas representa uma ampliação da heterogeneidade de formas de ocupação, especialmente para habitação,

nos distintos usos e práticas sociais que foram se agregando aos seus espaços públicos e privados e nos modos de vivenciá-los pelos diferentes grupos e indivíduos lá residentes.

A multiplicidade dos modos de habitar e de consumir na região suburbana tem sido significativa também em decorrência do processo de desindustrialização em curso, especialmente referido à reconversão de antigos estabelecimentos fabris para novos usos, seja pela iniciativa privada ou por ocupações espontâneas. Além do acréscimo na diferenciação social nos subúrbios, essa multiplicidade recente traz uma intensificação da complexidade nas relações territoriais pela condição distinta de relacionamento com fluxos e interconexões externas por diferentes grupos sociais e diferentes indivíduos, ou seja, relacionados à “geometria do poder na compressão do espaço-tempo” (Massey, 2000, p. 179).

Nos relatos de representantes de coletivos locais, a reconversão de remanescentes industriais na região suburbana ferroviária da zona norte do Rio de Janeiro em *shopping centers*, condomínios residenciais e espaços de lazer associada com valores globais pode ser considerada um enfraquecimento na mobilidade e no controle de antigos residentes sobre os territórios vivenciados. Houve aumento do valor do solo urbano e de produtos de consumo local no seu entorno; impedimento à visualização dos morros pela verticalização dos edifícios; piora na segurança com o fechamento de quadras por muros ou empenas fechadas; enfraquecimento dos comércios locais e aumento da competição em favor de investimentos. Em contraposição, essa reconversão produzida pela iniciativa privada foi também verificada, em depoimentos, como uma oferta de alternativas que propiciou aos subúrbios novas

experiências, ou seja, “[...] inclui uma consciência de suas ligações com o mundo mais amplo” (ibid., p. 184), apesar de reconhecida nelas uma correspondência aos interesses de grupos hegemônicos.

A considerar como a presença de distintas entidades pode se constituir em uma força que conforma capacidades e como diferenças aparentes podem operar como garantidores de convergências (Escobar, 2018). Uma coleção distinta de visões éticas e instrumentalizações técnicas não necessariamente se configura como barreiras; pode se configurar como limite poroso que se intercepta e acaba trazendo novas capacidades, estabelecendo os meios para acessar um mundo mais ampliado.

Nesse cenário, contrapõe-se o singular, o excepcional, como o reconhecido capital social suburbano nutrido pela concentração da mão de obra nos antigos estabelecimentos fabris e pelas práticas de organização operária (Silva, 2008). Este traço específico nos leva a imaginar uma perspectiva de ação social baseada na capacidade de organização local e intervenção coletiva, passível de ser levada às rugosidades concebidas por Santos (1980). Ele também se expressa na atuação dos inúmeros movimentos coletivos suburbanos que vêm trabalhando na desconstrução da imagem depreciativa e estereotipada sobre uma feição única e a-histórica suburbana, tornando invisível outras dinâmicas urbanas.

Ainda a considerar a atuação da gestão pública que vem se apoiando em um tratamento genérico dado à parte norte da cidade, apesar da abertura, hoje, para a pluralidade nos subúrbios. Esse tratamento rebate-se em políticas urbanas que têm um imenso poder na renovação do espaço suburbano devido à sua capacidade de valorização do solo por meio de investimentos em infraestrutura e aumento dos índices urbanísticos para edificação, incentivando o mercado imobiliário. A presença dos remanescentes industriais, sobretudo os inativos, oferece oportunidades de o estado se orientar para a produção da moradia, o incentivo ao trabalho cooperativado, o ensino, a cultura e o lazer, contrapondo-se a esse urbanismo neoliberal. Para isso, as características geográficas, geométricas e urbanas, principalmente das indústrias inativas, incluindo a sua relação no contexto territorial, deveriam ser consideradas.

Para concluir, vale lembrar a afirmação de Maricato sobre uma obviedade que se aplica ao legado dos remanescentes industriais nos subúrbios:

[...] a ausência de controle público sobre a propriedade da terra contribui para a carência habitacional, segregação territorial, aumento do custo da infraestrutura e serviços, aumento da violência, predação ambiental, além de impor maior sacrifício à população pobre excluída da cidade. (Maricato, 2019, p. 96)

[1] <https://orcid.org/0000-0002-1975-8490>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.
mpaula.albernaz@gmail.com paulaalbernaz@fau.ufrj.br

Colaboradores

Luis Victor Jesus Antunes, Eduardo Magalhães dos Santos, Gabriele de Oliveira Pinto – alunos de graduação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.

Notas

- (1) O termo “[...] urban majority” (tradução nossa) foi inicialmente utilizado por Simone e Rao em artigo de 2012, p. 316, sendo posteriormente aplicado como referência em artigo de 2022 de Simone et al. na explicação do que poderia ser sua composição “[...] corresponding to the intertwining of poor, working-, and lower middle-class residents, the term referred less to specific identities than to a mathematics of combination.” (tradução nossa).
- (2) Como se verifica nas discussões no âmbito da revisão do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro ocorridas em audiências públicas e debates na Câmara em 2022 e 2023.
- (3) A bibliografia sobre o legado material da industrialização aborda usualmente problemas relacionados à sua patrimonialização, focando-se em exemplares de arquitetura fabril que se destacam como excepcionais.
- (4) Identificado com o “Estado Capitalista Ampliado”, conforme enunciado por Gramsci (2020).
- (5) Mediante a complementação e a atualização de dados e informações que se pretende sejam obtidos por meio da colaboração de atores locais em plataforma digital on-line colaborativa, a ser disponibilizada a partir de maio de 2024.
- (6) A política nacional desenvolvimentista inclui um enorme investimento em rodovias com a intenção de ligar os polos industriais aos mercados de todo País.
- (7) O Decreto n. 6.000/1937, conhecido como o primeiro Código de Obras do Rio de Janeiro.
- (8) A avenida Brasil, aberta em 1946, é, até hoje, a mais larga rodovia urbana do Rio de Janeiro.
- (9) Censos 1920 a 1970 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE).
- (10) Censos 1950 e 1970 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE).
- (11) Na primeira década dos anos 2000, houve uma diminuição de aproximadamente 15% dos estabelecimentos industriais do Rio de Janeiro. Entretanto, houve uma redução de quase 40% dos postos de trabalho no setor industrial (Pesquisa Industrial Anual – PIA, IBGE).
- (12) Para mais informações sobre o histórico do zoneamento industrial no Rio de Janeiro e suas implicações para a região suburbana ferroviária, ver Albernaz e Diógenes (2023).
- (13) Implantados em terrenos com mais de mil metros quadrados.
- (14) O Programa Minha Casa Minha Vida foi criado em 2009 pelo governo federal e implementado pelas prefeituras municipais.
- (15) Eventualmente, são utilizadas temporariamente como estacionamentos ou para atividades instáveis e intermitentes.

Referências

- ALBERNAZ, M. P.; DIÓGENES, M. (2023). Impactos do planejamento urbano na localização das indústrias nas cidades: um estudo sobre o zoneamento industrial nos subúrbios da metrópole do Rio de Janeiro. *Acervo: Revista do Arquivo Nacional*. Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, pp. 1-23.
- BOTELHO, A. (2001). Do fordismo à produção flexível: a produção do espaço em um contexto de mudança das estratégias de acumulação de capital. *Geosp – Espaço e Tempo*. São Paulo, v. 5, n. 2, pp. 113-126.
- CALDEIRA, T. (2016). Peripheral urbanization: autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south. *Environment and Planning D: Society and Space*, v. 35, n.1, pp. 3-20.
- CANO, W. (1990). *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo, Hucitec. Edição original de 1978.
- DE MATTOS, C. A. (2015). “Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana”. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles/INCT, pp. 157-196. Edição original de 2004.
- ESCOBAR, A. (2008). *Territories of difference: place, movements, life, redes*. Durham, NC, Duke University Press.
- _____. (2018). *Designs for the pluriverse: radical interdependence, autonomy, and the making of worlds*. Durham, NC, Duke University Press.
- FERNANDES, N. da N. (2010). O conceito carioca de subúrbio: um rapto ideológico. *Revista da FAU UFRJ*. Rio de Janeiro, v. 2, pp. 8-15.
- FONTES, V. (2018). Gramsci, Estado e sociedade civil: anjos, demônios ou lutas de classe? *Revista Outubro*, n. 31, pp. 217-232.
- GORELIK, A. (2005). A produção da cidade latino-americana. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, v. 17, n. 1, pp. 111-133.
- GRAMSCI, A. (2020). *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, pp. 121-127. Edição original de 1929-1930.
- HARVEY, D. (1992). *A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo, Loyola. Edição original de 1989.
- LIERNUR, J. F. (2010). *Arquitetura, en teoria: escritos 1984-2010*. Buenos Aires, Nobuko.
- LUZ, N. V. (1978). *A luta pela industrialização do Brasil*. São Paulo, Editora Alfa-Ômega.
- MARICATO, E. (2000). “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes, pp. 121-192.
- _____. (2019). *Para entender a crise urbana*. São Paulo, Expressão Popular. Edição original de 2015.
- MASSEY, D. (2000). “Um sentido global do lugar”. In: ARANTES, A. (org.). *O espaço da diferença*. Campinas, Papirus, pp. 177-185. Edição original de 1991.
- _____. (2005). *For Space*. Londres, Sage.
- MELLO, J. M. C. (1991). *O capitalismo tardio*. São Paulo, Brasiliense. Edição original de 1982.
- MENDONÇA, S. R. (1990). “As bases do desenvolvimento capitalista dependente: da industrialização restringida à internacionalização”. In: LINHARES, M. Y. (org.). *História geral do Brasil*. Rio de Janeiro, Elsevier.

- PRADILLA COBOS, E. (2018). Cambios neoliberales, contradicciones y futuro incierto de las metrópolis latinoamericanas. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 20, n. 43, pp. 649-672.
- RIBEIRO, A. C. T. (org.) (2000). *Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos, valores*. Buenos Aires, Clacso.
- SANTOS, M. (1980). *Espaço e sociedade*. Petrópolis, Vozes.
- _____. (1993). *A urbanização brasileira*. São Paulo, Hucitec.
- _____. (2000). *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro, Record.
- SILVA, H. N. M. (2008). *As ruínas da cidade industrial: resistência e apropriação social do lugar*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- SILVA, M. L. P. (2005). *Favelas cariocas: 1930-1964*. Rio de Janeiro, Contraponto.
- SILVA, R. de O.; SEVERIAN, D.; MONTEIRO NETO, A. (org.) (2021). *Brasil, Brasis: reconfigurações territoriais da indústria no século XXI*. Brasília, Ipea.
- SIMONE, A. (2022). *Surrounds: urban life within and beyond capture*. Durham, NC, Duke University Press.
- SIMONE, A.; RAO, V. (2012). Securing the Majority: Living through Uncertainty in Jakarta. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 36, n. 2, pp. 314-335.
- SIMONE, A. et al. (2022). Urban Popular Economies: Territories of Operation for Lives Deemed Worth Living. *Public Culture*, v. 34, n. 3, pp. 333-357.
- SOLIMANO, A. (1998). "Economic Growth under Alternative Development Strategies: Latin America from the 1940s to the 1990s". In: CORICELLI, F. et al. (ed.). *New Theories in Growth and Development*. Londres, Macmillan Publishers Limited, pp. 270-291.

Texto recebido em 31/mar/2024

Texto aprovado em 17/jul/2024

Repurposing of industrial remnants in the city of Rio de Janeiro

Refuncionalização do remanescente industrial na cidade do Rio de Janeiro

Silvia Borges Corrêa [1]

Abstract

This article proposes reflections on the processes of deindustrialization and repurposing of former factories, railway stations, and port warehouses, as well as their impacts on the urban space, based on a survey and a mapping of industrial remnants in the city of Rio de Janeiro. The study is grounded on bibliographical and documentary research, and the theoretical framework revolves around the concepts of repurposing, industrial heritage, and industrial remnants. The findings reveal that most repurposed remnants have functions related to culture/art and consumption, while a quarter of the industrial remnants are currently abandoned and without function. It is concluded that, despite the neglect and abandonment of these facilities, there are opportunities to devise pathways for creating new uses for these industrial remnants.

Keywords: industrial remnants; repurposing; deindustrialization; industrial heritage; Rio de Janeiro.

Resumo

Este artigo propõe reflexões sobre os processos de desindustrialização e de refuncionalização de antigas fábricas, estações ferroviárias e armazéns portuários, e seus impactos no tecido urbano a partir de levantamento e mapeamento dos remanescentes industriais na cidade do Rio de Janeiro. A pesquisa baseia-se em levantamento bibliográfico e documental, e as referências teóricas giram em torno dos conceitos de refuncionalização, patrimônio industrial e remanescentes industriais. Os resultados revelam que a maioria dos remanescentes refuncionalizados hoje possuem funções ligadas à cultura, à arte e ao consumo, e um quarto dos remanescentes encontram-se, atualmente, abandonados e sem função. Conclui-se que, apesar de certo descaso e abandono dessas instalações, existem oportunidades para pensar caminhos para a criação de novos usos para esses remanescentes.

Palavras-chave: remanescentes industriais; refuncionalização; desindustrialização; patrimônio industrial; Rio de Janeiro.



Introduction

Processes of productive restructuring and deindustrialization (Harvey, 2001, 2014), the aestheticization of everyday life and gentrification (Featherstone, 1995), and urban interventions (Leite, 2006) have transformed regions, cities, and neighborhoods around the world. In the case of Rio de Janeiro, these processes intensified in the 21st century due to preparations for two major sporting events: the FIFA World Cup in 2014 and the 2016 Olympic Games. The interventions and changes carried out in Rio's port area are paradigmatic;¹ however, other parts of the city also received urban redevelopment projects that further highlighted the deindustrialization process the state capital has undergone, which began to accelerate in the 1970s.

As a result of Rio de Janeiro's deindustrialization, many industrial facilities were either abandoned or refunctionalized, being used as creative spaces (collectives of artists, artisans, designers, architects), cultural spaces (museums, cultural centers, performance venues), or consumer spaces (shopping malls, supermarkets, and bar and restaurant complexes), or were converted into residential areas.

From the perspective of Santos (1985, 1998, 2002), refunctionalization is understood here as a process or procedure through which a new function and new rationality, responding to new socioeconomic needs, are assigned to an urban object. It refers to the adaptation of urban objects to the uses and consumptions of a given historical moment. The refunctionalization

of factories, warehouses, port facilities, and railway stations occurs within the context of the shift from an industrial economy to a post-industrial economy, heavily based on creative industries² and the service sector.

The phenomenon of refunctionalization of industrial facilities is observed in cities around the world, and while some of the most well-known and studied cases are in Europe, such as LX Factory in Lisbon (Gabriel et al., 2013), Indústria Robinson in Porto Alegre (Pacheco, 2020), Palo Alto in Barcelona (Oliveira, 2015), and La Friche in Marseille (Andres, 2011), it is a phenomenon affecting both central and peripheral countries. In Brazil, there are notable examples, such as the iconic SESC Pompéia in São Paulo, an architectural project by Lina Bo Bardi.

Fontes (2006) notes that "the preservation of industrial spaces, though still on a small scale, is already a reality in Brazil" and cites successful refunctionalization experiences, as well as mobilizations and initiatives by community social movements for the preservation of factories and workers' neighborhoods in São Paulo. In Rio de Janeiro, such experiences and mobilizations are scarcer. There are few initiatives aimed at creating organizations for studies, research, and mobilizations focused on preserving industrial heritage, coordinating civil society, labor unions, and business entities, and seeking alternatives for the revitalization or refunctionalization of industrial heritage, such as the Brazilian Committee for the Preservation of Industrial Heritage.

This paper aims to present reflections on the processes of deindustrialization and refunctionalization of old factories, railway

stations, and port warehouses, and their impacts on the urban space, based on the survey and mapping of industrial remnants in the city of Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro: from industry to services

According to Baer (1985), Brazil's industrialization began in the second half of the 19th century in Rio de Janeiro, when the then capital of the Empire of Brazil started receiving significant investments in the industrial sector. In the words of Brasil (2022), factors contributing to this condition included the arrival of the Portuguese Royal Family in Brazil in 1808, the opening of the ports that same year, and the repeal of the decree that prohibited all industrial activities in the Colony in 1809. However, it was the Alves Branco Tariff, established in 1844, which raised import duties, and the Eusébio de Queirós Law of 1850, which banned the slave trade, which allowed Rio de Janeiro to make substantial progress in its industrialization process. "These drives toward industrialization in the city of Rio de Janeiro extended from the imperial period through the early decades of the Republic" (Brasil, 2022, p. 15).

By the end of the 1880s, Rio de Janeiro already had the highest concentration of workers and factories in the country (...). This was due to the accumulation of capital from agricultural enterprises or foreign trade businesses; the ease of financing from major banks headquartered in the capital of the country; a reasonably sized consumer market, covering not only the city but also the tributary region served by the railway network; a large concentration

of low-skilled workers; and the role of steam power, which replaced water as the driving force. (Oliveira, 1992, p. 95)

According to Albernaz and Diógenes (2022), the first industries in Rio de Janeiro were established in the downtown area due to the ease of production distribution and in the surrounding areas with access to hydraulic power. Due to changes in energy sources, political and economic shifts, and the growth of the urban population, factories began to relocate to the suburbs of the northern zone. These areas not only offered large and affordable land but also had access to electrical power and railway networks, allowing for efficient product distribution and easy access to raw materials.

Ribeiro (2002) notes that Rio de Janeiro's pioneering role and leadership in industrialization lasted until the early 20th century, when São Paulo overtook it, primarily due to the excess profits generated by São Paulo producers from coffee exports. "This loss of industrial ranking brought, in the long term, a new profile to the city: that of a 'Marvelous' city, while still remaining an industrialized city" (Brasil, 2022, p. 4). Cavalcanti and Fontes (2011) argue that over time, there has been a certain erasure of Rio de Janeiro's industrial past, "the memory of which is little visible or valued in the social imagination related to the city" (Cavalcanti & Fontes, 2011, p. 12). In an interview with *Revista Museu*, Fontes emphasizes this sentiment:

The construction of Rio's official identity highlights its role as the federal capital and its natural beauty. The city's industrialization established strong connections with urban geography, the transportation system, the formation of

various neighborhoods and slums, as well as with numerous cultural aspects of Rio, such as *samba*. This is not to mention the economic and political impacts. Social struggles in the city during the 20th century are incomprehensible outside the context of the industrial world. However, this industrial past seems to have been largely erased from the history and memory of Rio de Janeiro. (*Revista Museu*, 2018, no page)

According to Azevedo (2010), from the second half of the 1970s, Rio de Janeiro entered a period of pronounced economic decline, particularly in the industrial sector. Due to the process of industrial decentralization in Brazil, encouraged by the federal government and which expanded the manufacturing network beyond the Southeast Region and major metropolitan areas to other regions and smaller cities, and the more general process of deindustrialization, there was a marked increase in factory closures in Rio de Janeiro.

Rowthorn and Ramaswamy (1997), in their study of this process in developed countries, describe deindustrialization as a continuous and widespread reduction in the share of manufacturing employment in total employment within an economy, which is an intrinsic characteristic of economic development. In the opinion of Centeno (2019), Rowthorn and Ramaswamy (1997) argue that there is a correlation between deindustrialization and the development of the tertiary sector, as most factory workers are reallocated to the service sector.

However, Silva and Lourenço (2014) argue that the Brazilian case showed different nuances, characterized by an early deindustrialization, where “the share of

industrial employment loses relative space to other sectors permanently, especially services; however, the turning point occurs before per capita income reaches that of a developed country” (Silva & Lourenço, 2014, p. 71). Additionally, Tregenna (2009) notes that early deindustrialization is also marked by its occurrence before the country’s industrial sector has reached maturity.

From a complementary perspective, Brasil (2022) contends that deindustrialization in Brazil resulted from successive economic crises triggered by trade and financial liberalization, economic deregulation, high inflation, competition with China, and the importation of neoliberal ideals from former President Fernando Henrique Cardoso’s administration.

In this context, Centeno (2019) points out that new developmental economists argue that the deindustrialization process in Brazil began in the final decades of the 20th century due to the “perverse combination of trade and financial liberalization, the appreciation of terms of trade (a period of commodity price increase), and an appreciated exchange rate” (Centeno, 2019, p. 84).

The trade liberalization proposed during the Collor and FHC administrations did not succeed in inducing investment in research and development within companies, increasing international market penetration, or producing a positive shock for the competitiveness of the Brazilian industrial sector. (...) Therefore, trade liberalization should not be considered strictly perverse in its intent, but it was an ill-conceived policy due to its rapid implementation and the macroeconomic environment of an appreciated real exchange rate and high real interest rates since the stabilization

of prices in the mid-1990s, leading to a loss of competitiveness for the national industry both in the foreign and domestic markets. (Centeno, 2019, p. 104)

The author also highlights a correlation between Brazilian deindustrialization and the development of the primary sector, focusing on commodity production. The deindustrialization process is said to have favored “already developed and competitive sectors, primarily those with natural comparative advantages (commodities)” (Centeno, 2019, p. 94), resulting in the disappearance of industrial sectors with even nascent competitive advantages and contributing to the development of an economy oriented towards less sophisticated products.

Although deindustrialization occurred throughout Brazil, Sobral (2017) notes that the state of Rio de Janeiro was one of the epicenters of national deindustrialization. Filho, Campos, and Brandão (2018) indicate that in this process of deindustrialization and economic reprimarization, the economy of the State of Rio de Janeiro lost space and importance within the broader Brazilian economy:

[...] overtaken by the epicenter of accumulation – which has become increasingly hypertrophied in São Paulo – and by new specialized hubs in the export economy, such as regions rich in minerals and with significant agricultural importance – virtually irrelevant in the state. (Filho, Campos, & Brandão, 2018, no page)

According to Oliveira & Rodrigues (2009) and Abreu et al. (2019), as a consequence of the deindustrialization process in the capital of Rio de Janeiro, the city has established itself as a center for services and creative industries, while

other cities in the state have gained industrial status through new efforts to industrialize the state, initiated in the late 20th century, such as in the Baixada Fluminense cities of Nova Iguaçu and Duque de Caxias. “The city of Rio de Janeiro [...] would reshape its economic weight by reaffirming its role as a provider of modern services, while the Baixada Fluminense would strengthen its legacy with the consolidation of industries” (Oliveira & Rodrigues, 2009, p. 135).

Abreu et al. (2019) suggest that this condition reflects the historically constructed relationship between capital and the Baixada Fluminense:

[...] areas like the Baixada Fluminense received activities deemed ‘undesirable,’ such as the installation of industries, slaughterhouses, and dumps, with the growing social and functional division of urban territories. Thus, while the wealthier areas of the capital came to be regarded as ‘commerce’ and ‘service’ areas, particularly focusing on tourism and business, the suburbs and peripheral cities of Rio were assigned the ‘dirty’ uses of the city, creating a new segmentation of urban space. (Abreu et al., 2019, p. 3)

This relationship between the industrial sector and the image of cities also reflected within the capital of Rio de Janeiro, with the creation of industrial districts in the 1970s that transformed the western zone into a large industrial park, at the expense of the downtown and northern zones. According to Brasil (2022), the creation of industrial districts in the western zone was both a way to mitigate the deindustrialization process and the means to generate a population shift of low-income residents from the downtown and southern areas of the city, which underwent

the largest urban interventions. “The city began to be organized not only to be beautiful but also efficient, exploiting new areas like the western zone and freeing the urban space from industries, which moved to peripheral areas” (Brasil, 2022, p. 78).

In the 1960s, the apparent concentration of the population and productive activities in the North Zone and Downtown Area of Rio de Janeiro (then the state of Guanabara) was hindering industrial growth. This situation was beginning a process of factory relocations to other states and, primarily, to neighboring municipalities of the state of Rio de Janeiro. In an attempt to halt the deindustrialization of the municipality, the former state of Guanabara government created five industrial districts (Fazenda Botafogo, Palmares, Santa Cruz, Paciência, and Campo Grande). With the exception of Fazenda Botafogo, four of these districts are located in the Western Zone of Rio de Janeiro. (Damas, 2008, p. 8)

The closure and relocation of industries, as part of the deindustrialization process in Rio de Janeiro, left behind various industrial facilities that either became abandoned or were refunctionalized as residential areas, consumer spaces, or creative hubs. Undoubtedly, the deindustrialization process in the capital has had a range of socioeconomic impacts on the city, most intensely affecting the urban space and the lives of people living around the industrial remnants. According to Cavalcanti & Fontes (2011), the correlation between deindustrialization and increased crime, social inequalities, and urban degradation, identified by social scientists in various cities in the United

States and Europe (Beynon, Hudson, & Sadler, 1996; Cowie & Heathcott, 2003), has also been observed in Rio de Janeiro. Paulo Fontes further points to the emergence of drug trafficking and increasing marginalization in areas where industrialization was most prominent in Rio de Janeiro; he notes that “the dismantling of local identity due to factory closures and the subsequent rise in unemployment have exacerbated the growing violence we experience” (*Revista Museu*, 2018).

Refunctionalization and preservation of industrial remnants and heritage

As noted in the Introduction of this essay, in the words of Santos (1985, 1998, 2002), refunctionalization is understood here as a process or procedure through which a new function and new rationality, responding to new socioeconomic needs, are assigned to an urban object. It is, therefore, a phenomenon of adapting urban objects to the uses and consumptions of a given historical moment. The refunctionalization of factories, warehouses, port facilities, and railway stations occurs within the context of the shift from an industrial economy to a post-industrial economy.

As the economy profoundly changes, as well as the corresponding society, and as the types of economic and other relationships substantially shift, cities rapidly become something different from what they were previously. (Santos, 1985, p. 34)

According to Santos (1985), the analysis of transformations in urban space can be approached from the perspectives of production instances or societal structures. However, the author envisions a new possibility for analysis through four fundamental categories for understanding spatial production: structure, process, function, and form. These categories define space in relation to society, as “whenever society (the social totality) undergoes a change, the geographical forms or objects (both new and old) assume new functions” (Santos, 1985, p. 36). Thus, in addition to highlighting the impact of the social totality on space, Santos advocates for the interrelation between the four categories, such as the connections between form and function.

If form is primarily a result, it is also a social factor. Once created and used in the execution of the function assigned to it, the form often remains waiting for the next dynamic shift in society, when it will likely be called upon to fulfill a new function. (Ibid., p. 41)

Thus, Santos (1985) presents the concept that space and geographical objects are impacted by social and economic transformations, leading to changes in their categories of structure, process, function, and form. Although he does not provide a definitive definition of refunctionalization in his works, Santos addresses this process significantly, primarily through the analysis of the category of function, on which social transformations act “demanding new functions and assigning different values to geographical forms” (ibid., p. 43).

Sotratti (2015) associates refunctionalization with a crucial strategy within a model of strategic urban planning, consisting of “the process of transforming the functions of architectural elements from a specific past historical period.” It would thus be a consequence of the socio-spatial restructuring of a city, led by certain social groups, and could encompass buildings, neighborhoods, cities, or even entire regions. The author understands that strategic refunctionalization is related to functions such as tourism, culture, business, commerce, and residences. However, while the economic potential should be considered, Sotratti warns that the first step in refunctionalization should be to study the symbolic and architectural importance of the heritage, ensuring the appreciation of history and memory. To determine if a refunctionalization event has been successful, the author argues that one should observe whether the objectives have been achieved or if deviations have occurred, such as merely enhancing the consumerist and spectacular appeal of the spaces. Ruivo (2018) also supports the idea that, despite refunctionalization being strongly associated with the economic advantages it can offer, this process stands out primarily for its sustainable potential and the historical and identity value preserved through the installation, thus rescuing the city’s memory.

In the contemporary context, the phenomenon of refunctionalization has become more evident in industrial spaces. According to Jesus (2019), it is an obvious response to the demands of the post-industrial city, considering that many buildings are unused due to factors such as globalization making the market more

competitive, leading to the closure of industries, and the relocation of facilities to places with cheaper labor and land, which may be within the same city or in other countries.

Refunctionalization of an industrial facility is deemed successful when its historical and symbolic value is preserved. This introduces an additional focus on the issue of cultural heritage—more specifically, industrial heritage.

Smith (2006) advocates a notion of heritage as a cultural and social process in transformation that seeks meaning for the present and as an act of remembrance and construction of memories that shape a community. According to the author, the concept of heritage should not center on ownership and preservation but on the transmission of knowledge and memory, as heritage is not merely a static materiality belonging to the past, but primarily a transforming cultural process.

In the Brazilian context, according to Brasil (2022), cultural heritage emerged as national historical and artistic heritage at the dawn of the Republic, associated with notions of identity and nation. The movement gained momentum during the Vargas Era, heavily influenced by the modernist movement, when the National Historical and Artistic Heritage Service (SPHAN) was established in 1937. By the late 20th century, a more comprehensive notion of heritage had consolidated in the country, aligning with global changes. This paradigm shift is evident in the Brazilian Federal Constitution of 1988, which defines cultural heritage as the set of material and immaterial goods, analyzed individually or collectively, that bear reference to the identity, action, and memory of the various groups forming Brazilian society.

One type of cultural heritage is industrial heritage, which, according to Brasil (2022), gained worldwide prominence mainly after World War II due to the destruction of numerous industrial buildings. However, studies on industrial heritage were consolidated from 1978 onwards with the establishment of the International Committee for the Conservation of the Industrial Heritage (TICCIH), which has key milestones including the Nizhny Tagil Charter (TICCIH, 2003) and the Seville Charter (TICCIH, 2018), which established guidelines on the subject, such as the definition and scope of industrial heritage.

Industrial heritage encompasses the remnants of industrial culture that have historical, technological, social, architectural, or scientific value. These remnants include buildings and machinery, workshops, factories, mines and processing and refining sites, warehouses, centers for the production, transmission, and use of energy, transportation means and all their structures and infrastructures, as well as places where social activities related to industry developed, such as housing, places of worship, or educational sites. (TICCIH, 2003)

However, this concept was revised by the organization in the Seville Charter, which broadened its scope to also include intangible heritage, such as the memory of work, encompassing habits, celebrations, customs, and trades of industrial workers. Meneguello (2011) emphasizes that industrial heritage is a dynamic field of research and practice referring to a set of architectural assets or sites related to production logics and the elucidation of technical knowledge transmission. Beyond the protection of collections and the presence of

industrial buildings in the urban space, industrial heritage also encompasses the entire universe of work memory and workers, their practices and methods, their material and visual culture, as the industrial remnants, whether material or immaterial, establish the link between modes of production and culture.

In this context, Brasil (2022) presents a definition of industrial heritage taking into account the updates and revisions of the Seville Charter:

[...] remnants of industrial culture and their infrastructures, identified based on their historical, technological, social, architectural, and/or scientific values, both material and immaterial, recognized by various actors involved in production and/or services dynamics, or by governmental and non-governmental entities, and which necessarily carry associated with these remnants the memory of work and workers of various types and all related manifestations within labor activities dynamics. (Brasil, 2022, p. 122)

Based on these conceptual demarcations, it is understood that not every industrial remnant is considered industrial heritage, as “it is necessary to recognize innovations in these buildings that have caused profound changes in production methods and led to social, technical, and economic evolutions” (Brasil, 2022, p. 167). From the ideas of ‘industrial voids’ and ‘industrial ruins’ and the concept of ‘friches industrielles’ presented by Mendonça (2001),³ industrial remnants are considered as industrial spaces that were productive at a certain period but no longer

serve the industrial activity for which they were originally built. Thus, former industrial facilities that are no longer used, vacant, abandoned, or refunctionalized are categorized as industrial remnants. This includes not only factories but also port facilities (warehouses and storage areas) and railway stations, which are fundamental elements in the industrial production process.

Mapping industrial remnants in Rio

In the second half of the 20th century and into the 21st century, the processes of refunctionalizing industrial remnants in Rio de Janeiro intensified, according to Fontes & Cavalcanti (2011), as discussions around the conservation of industrial heritage grew more prominent.

There is a noticeable increasing contestation over the memory of (and within) various urban spaces and territories. Combined with community actions, public and academic initiatives, and private sector refunctionalization projects (such as the conversion of the former Nova América and Bangu factories into shopping malls or Carrefour supermarket chain’s attempt to occupy the old Souza Cruz factory in Tijuca, among many other examples), this has led to an emerging but growing awareness, even in Rio, of the need for and potential benefits of preserving what is termed industrial heritage. (Ibid, p. 13)

Fontes (2006) has already pointed out that one of the major challenges in preserving industrial heritage is the lack of systematic and organized data to support research and actions that ensure its survival. In this context, the following analyses are derived from the work of mapping abandoned or refunctionalized industrial sites in the city of Rio. This mapping was conducted using secondary data from bibliographic and documentary research, resulting in the identification of 56 industrial remnants in the urban landscape of the city. Please note that this number refers to large and medium-sized remnants, while smaller facilities scattered throughout the city would require fieldwork for primary data collection.⁴

The absence of a unified database on Rio's industrial remnants led to the use of various research sources. Initially, remnants categorized as industrial heritage were identified through bibliographic research, utilizing Brasil's (2022) doctoral thesis and Fajardo's (2014) Guide to Rio de Janeiro's Cultural Heritage. Additionally, documentary research was conducted on national (IPHAN), state (Inepac), and municipal (CMPC) cultural heritage protection agencies' websites. Subsequently, for mapping non-heritage industrial remnants, national newspapers and magazines, notably *O Globo* and *Folha de São Paulo*, as well as local news portals such as *Diário do Rio* and *Veja Rio*, were consulted. Based on articles published in these outlets and to supplement the information, additional sites cited in the published articles were located and accessed via hyperlinks.⁵

Based on the secondary data collected through bibliographic and documentary sources, a spreadsheet was created in Excel containing all the collected information. The research data were processed using the software, and a data table was constructed with the following columns: current name of the space; former name of the space (factory name); full address; industrial sector; year of factory opening; year of factory closure; year of refunctionalization; current owner; current function of the facilities; industrial heritage (Yes/No); state of preservation; sources (with links to individual folders containing additional information and images for each of the 56 industrial remnants). Subsequently, the information was georeferenced, and thematic maps were generated using QGIS software.⁶

Regarding the location of industrial remnants in Rio, a predominance in neighborhoods belonging to the downtown area of the city is evident: Centro, Saúde, Santo Cristo, and São Cristóvão. As noted by Albernaz & Diógenes (2023), industrialization in Rio began in the downtown area and its surroundings, serving as Brazil's major industrial hub for many years. However, starting in the 1920s, Rio's industrial sector shifted to the northern suburbs due to competitive advantages offered to industries in these areas and the incentive provided by the Agache Plan, an urban remodeling plan for Rio de Janeiro aimed at reducing the concentration in the downtown area. Quantitatively, the northern zone of Rio appears as the second region

with the highest concentration of industrial remnants. The southern and western zones have less representation. In the case of the southern zone, the historical development of this area has always been strongly associated with elite environments, focusing on residential and leisure spaces. The expansion of this region occurred simultaneously with the consolidation of the 'Marvelous City' reputation, overshadowing the city's industrial character. For the western zone, industrialization only began in the 1970s with the creation of industrial districts (Damas, 2008); consequently, there are few remnants in this area, while the number of operational industrial facilities is significant, making it the largest industrial hub in the capital today.

In terms of the industrial sectors of the remnants, there is a predominance of sectors supporting industrial production, such as infrastructure, storage, transportation, and energy. The sectors with the most representation in terms of production goods are: food, textile, and metallurgical.

In the analysis of current owners, a certain balance was identified between private properties (42.9% of the remnants are private, including those in the Voluntary Sector) and public properties (46.5% are public).⁷ Among these, the majority are municipally or federally owned, with the state of Rio de Janeiro having a minor role in owning or possessing industrial remnants.

Regarding the new functions acquired by refunctionalized industrial remnants, there is a strong predominance of these facilities becoming cultural spaces (museums, cultural centers, concert halls, and multifunctional cultural spaces), accounting for more than half of the mapped cases in the city. Examples include: the Fundação Progresso Cultural Center, an arts, education, and social project space, and the first case of refunctionalization in Rio, located in Lapa, downtown; the Bhering Factory, a former chocolate factory in the Santo Cristo neighborhood of the port area, now occupied by artists, craftsmen, designers, and other creative industry professionals; and the Pier Mauá, a complex of 17 warehouses used for cultural, musical, corporate, and gastronomic events in the port area of Rio.

Next in prominence are consumer spaces: shopping malls and supermarkets, notably, the well-studied Nova América Shopping Mall, located in Del Castilho on the site of the former Companhia de Tecidos Nova América, and Bangu Shopping Mall, which occupies the old Fábrica Bangu space, an important textile factory, with the latter being the one that preserved the most original architectural features of the factory.

One notable issue is the memory preservation of these remnants. Few of them, after refunctionalization, prominently and visibly preserve their industrial past in a way that is accessible to the public. The examples

of cultural and consumer spaces mentioned above – particularly the Fundação Progresso Cultural Center, the Bhering Factory, Nova América Shopping Mall, and Bangu Shopping Mall – are exceptions compared to the other refunctionalized remnants in Rio. Even so, these efforts are modest and of low quality, often lacking the prominence they deserve and generally going unnoticed by visitors. For instance, at Fundação Progresso (Figure 1), there is only a small table on the ground floor with a brief history of the place (Figure 2), including the period when the building housed a stove and safe factory. On the second floor, there are a few totems with photos of the old factory equipment (Figure 3). The Bhering Factory maintains a ‘Chocolate Museum,’ a

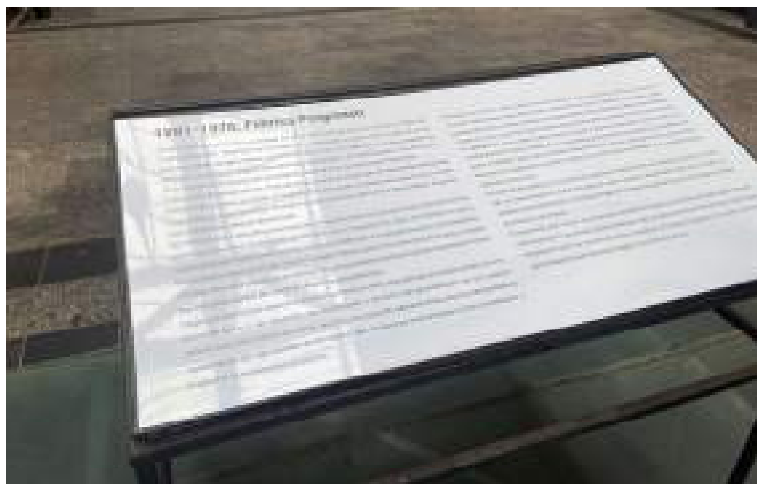
small, somewhat hidden space displaying old machinery with some explanations about chocolate-making stages (Figures 4 and 5). The museum is not even included in the brochure that lists the studios, shops, cafés, bistros, and collective facilities (restrooms, stairs, and elevators) provided to visitors at the reception (Figures 6 and 7). Regarding the shopping malls, Nova América has a plaque with a brief history of the factory near the chimney at one of the mall entrances (Figures 8 and 9). Bangu Shopping Mall has more interesting initiatives aiming to gather the collection and stories of the former weaving mill, including a memory center and some posts on Facebook (Figures 10, 11, and 12).

Figure 1 – Current façade of Fundação Progresso



Creator: Thiago Vargas, in 2024.

Figure 2 – Information table about the stove and safe factory



Creator: Thiago Vargas, in 2024.

Figure 3 – Totem with photos of the old factory machinery



Creator: Thiago Vargas, in 2024.

Figures 4 and 5 – ‘Chocolate Museum’ at the Bhering Factory



Creator: Thiago Vargas, in 2024.

Figures 6 and 7 – Bhering Factory: entrance and brochure



Creator: Thiago Vargas, in 2024.

Figures 8 and 9 – Nova América Shopping Mall: plaque and chimney



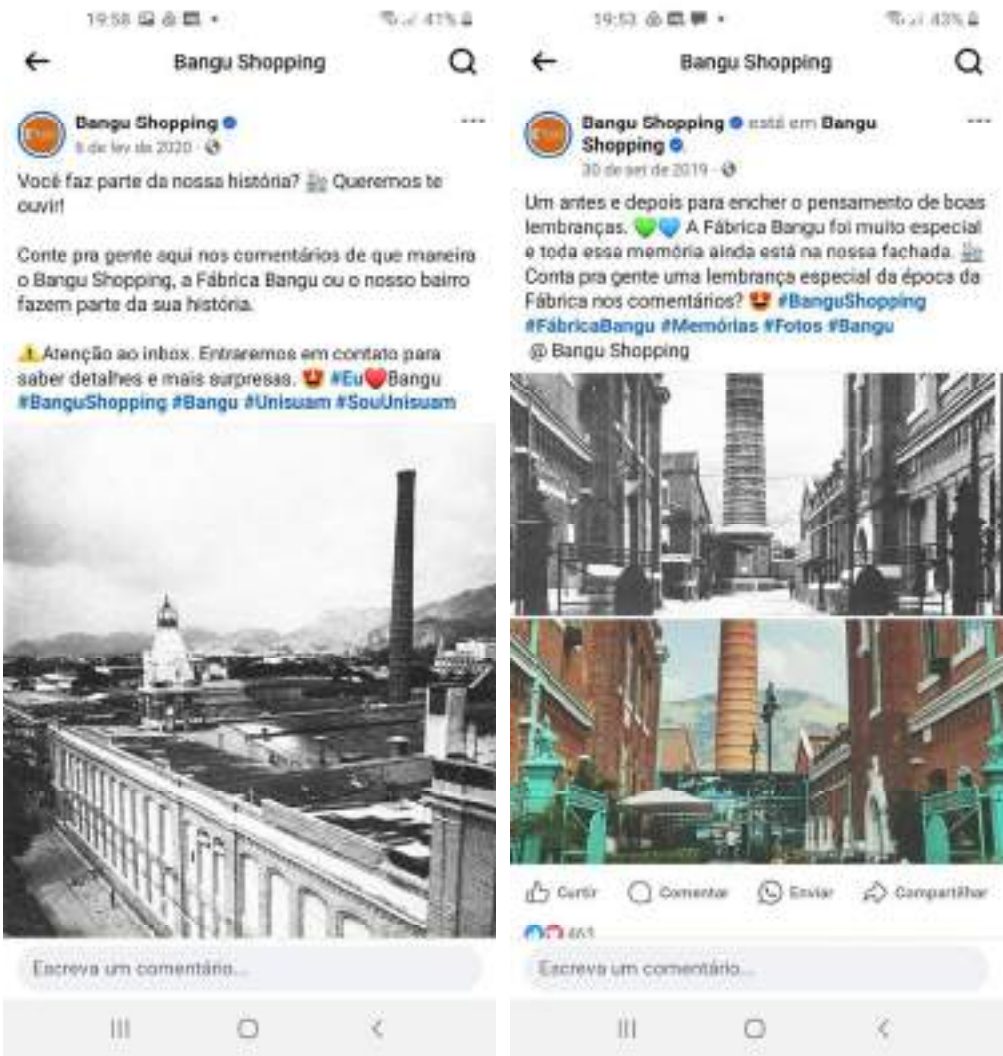
Creator: Thiago Vargas, in 2024.

Figure 10 – Entrance of the Bangu Factory Memory Space



Creator: Mariana Cardoso, in 2024.

Figures 11 and 12 – Screenshots of Bangu Shopping Mall’s Facebook posts



Source: Bangu Shopping, in 2020.

Regarding the ongoing refunctionalization processes in the city of Rio de Janeiro, these efforts are characterized by their lengthy durations, bureaucratic complexity, and the active involvement and competition among various social actors. This is evident, for example, in the case of the former Realengo Cartridge Factory, a vast industrial complex where some spaces have already been refunctionalized – such as the Realengo Campus of Colégio Pedro II, which now occupies one of the main buildings of the old factory. Currently, another area of the complex, which still contains several derelict factory buildings, is undergoing refunctionalization, and by the end of 2024, the Jornalista Susana Naspolini Realengo Park is expected to be inaugurated. However, public demands for the space to be given a new function began decades ago, in 2004. According to Candida (2017), the space was the site of a power struggle, with the Brazilian Army wishing to convert it into a residential area exclusively for its members, while the grassroots movement ‘O Realengo Que Queremos’ advocated for the establishment of an ecological park. It was only in 2021 that the Rio Municipal Government began work on the park’s construction.

Another case involving the actions of various social actors is the former site of the A Guitarra de Prata musical instrument factory, which operated from 1887 to 2014 on Rua da Carioca. The historic store was evicted by the Opportunity Real Estate Investment Fund. However, the buildings on Rua da Carioca were listed and expropriated by the Rio Heritage of Humanity Institute (IRPH) in June 2013, creating the Rua da Carioca Cultural Site (Bastos, 2014). In March 2022, a feminist collective occupied

the space to support women in situations of vulnerability, claiming that the property had been unused for over 8 years and was not fulfilling its social function (Pitasse, 2022). Although it currently belongs to the Municipal Government of Rio, the facility remains occupied by Casa Almerinda Gama, managed by the Olga Benário Movement. The public authorities, however, are attempting to reclaim the space through legal action (Casa Almerinda Gama, 2022).

The Leopoldina Railway Station – officially known as Barão de Mauá Station – is another emblematic case of protracted refunctionalization processes. Located on Avenida Francisco Bicalho in the northern zone, the former station operated until 2001 and is a historic building listed by the Institute of National Historical and Artistic Heritage (IPHAN). After two decades of complete abandonment and with risks of fire and collapse, in 2023 the federal government took over the administration of the facility, which had previously been under the responsibility of the private concessionaire SuperVia (Schmidt, 2023), promising to restore the station. However, in February 2024, the administration was transferred from the federal government to the city of Rio, which plans to build a housing complex for the Minha Casa Minha Vida program, a convention center, and a new Cidade do Samba complex at the site.

There are other more complex and seemingly indefinite cases, such as the Moinho Fluminense, Brazil’s first wheat milling factory. After the company relocated its operations to the municipality of Duque de Caxias in 2016, the space in the Saúde neighborhood, in the

downtown area, went through several attempts at refunctionalization (Lucena, 2017). In 2019, it was purchased by Autonomy Investimentos & Afiliates (Agenda Bafafá, 2020). The company announced plans to turn the Moinho Fluminense into a multifunctional space with seven floors, including a shopping mall, hotel, offices, bars, restaurants, art exhibition areas, and event spaces. The completion of the first phase of refunctionalization was initially scheduled for 2025 (Vieira, Lima, & Luz, 2022). However, no construction has begun, and the industrial complex remains closed, with some of its buildings in a state of deterioration.

Some cases of abandonment are even more pronounced. For example, the former factory of the defunct Companhia Estadual de Gás (CEG) on Avenida Presidente Vargas in downtown Rio, despite being listed for its architectural, historical, and cultural significance, has been abandoned for years and is now covered in graffiti. Similarly, the GE industrial complex in the Maria da Graça neighborhood—a railway suburb in the North Zone—has been unused since 2008, when the factory closed and was sold to Efficient Lighting Products (ELP), a company that subsequently went bankrupt. Since then, the facility has remained closed and in ruins, with ELP being sued by the Municipal Government of Rio due to serious environmental issues, as the site was surrounded by toxic materials (Brito, 2018). As of September 2023, the facility was managed by an administrator appointed by the ELP Bankruptcy Court. The court had issued a preliminary injunction granting the state of Rio de Janeiro control over the property, with plans to develop social projects aimed at generating

employment and income in the area. These projects include a production market, a new Military Police Battalion, a specialty medical clinic, an urban park, an Olympic village, and a commerce complex (Lopes, 2023). However, the refunctionalization process has yet to begin, as has the transfer of property ownership, indicating a long road ahead before the space takes on a new function.

Throughout the research, it was found that in cases where residential complexes were built, the industrial facilities were completely demolished, in some cases with only the old factory's chimney remaining. For instance, the Solaris da Torre Condominium (commonly known as Tijolinho) which occupies the former site of the Cruzeiro and América Fabril Textile Factory in the Andaraí neighborhood, North Zone. Preserving chimneys is quite common, as they are symbolic objects associated with the industry.

The analysis of the current functions of Rio's industrial remnants revealed that 25% are currently 'functionless,' reflecting both the abandonment of these facilities and the potential for refunctionalization, indicating opportunities to consider new uses and paths for these remnants.

Final considerations

According to Baer (1985), Rio de Janeiro played a significant role in the early stages of industrialization in Brazil, with the downtown and northern regions emerging as major industrial hubs, hosting a substantial number

of manufacturing facilities. However, as Ribeiro (2002) points out, Rio de Janeiro's leading position in Brazilian industrialization lasted only until the early 20th century, when it was overtaken by São Paulo. From that point on, the city began to adopt a new profile as a service-oriented city and a new reputation as the 'marvelous city,' leading to an erasure of its industrial past, as noted by Cavalcanti & Fontes (2011) and Revista Museu (2018).

This situation was further exacerbated by Brazil's deindustrialization process in the 1970s, with the state of Rio de Janeiro being one of the epicenters of national deindustrialization (Sobral, 2017). As a result, the city solidified its role as a center for services and creative industries, emphasizing its function as a provider of modern services, particularly for tourism and business. The current identity of Rio, in addition to reinforcing its memory as the former capital, highlights its natural beauty.

In the last decades of the 20th century, global and national debates on industrial heritage gained momentum, and the processes of refunctionalizing these spaces intensified. Refunctionalizing industrial remnants has been identified as a significant option for preserving physical installations and industrial memory, as well as revitalizing certain areas of cities and even boosting tourism in some regions.

The findings of the research presented in this paper reveal that most of the refunctionalized remnants today serve functions related to creative industries, while a quarter of the remnants are currently abandoned and functionless. The conclusions

are as follows: (1) for the refunctionalized remnants, there is a need to work on the recovery and documentation of their industrial past – academia and heritage preservation agencies can play a role in this; (2) regarding inactive factories, port warehouses, and railway stations, despite some neglect and abandonment, there are opportunities to explore new uses for these remnants. Concerning creative economy and territory, the discussion focuses on the symbiotic relationship between these two aspects, where creative economic activities and their socio-cultural arrangements and interactions become a driving force for territorial development, while territorial specificities influence the execution of these activities, arrangements, and interactions. However, it is urgent to consider and propose refunctionalization projects that account for not only the architectural value of industrial facilities but also the historical, social, and cultural aspects of the city's industrial remnants.

Finally, it should be noted that, conducted through bibliographic and documentary research, this study aimed to identify the large-scale remnants of the city. However, it is acknowledged that there are also small-scale remnants (smaller factories and warehouses) that are part of Rio de Janeiro's urban landscape but can only be identified through primary data collection conducted via meticulous fieldwork. Future research stages include the development of a website tentatively named Industrial Remnants of Rio de Janeiro, which

will be available to the general public, and the publication of material identifying abandoned industries with refunctionalization potential, along with recommendations for participatory refunctionalization processes involving civil

society organizations, public agencies, and market sectors. It is anticipated that future research will broaden the geographic scope to encompass industrial remnants in other cities and municipalities across the state of Rio de Janeiro.

<https://orcid.org/0000-0001-7879-1218>

Escola Superior de Propaganda e Marketing, Programa de Pós-Graduação em Economia Criativa, Estratégia e Inovação. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.
sborges@espm.br

Acknowledgment

This article is part of the results of a research project funded by Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), through the Pró-Humanidades Call for Proposals n. 40/2022. Contributors to the article: Thiago Mendonça Vargas and Mariana Rodrigues de Sousa Cardoso, scholarship holders under the Institutional Scientific Initiation Scholarship Program, undergraduate students in Communication and Advertising at Escola Superior de Propaganda e Marketing – Rio.

Notes

- (1) Regarding the Porto Maravilha Project, initiated in 2009 with the aim of revitalizing the port area of Rio de Janeiro, see CDRJ (2009).
- (2) According to UNCTAD (2010), creative industries are those that originate from creativity, skill, and individual talent, and involve cycles of creation, production, and distribution of goods and services that use creativity and intellectual capital as primary inputs.
- (3) Please note that Mendonça (2001) does not use the term 'industrial remnants' in his paper. The reference to Mendonça's work in developing the concept of industrial remnants is, therefore, a conjecture of this author.
- (4) Given the size of the team, budget, and available time, this survey was not included in the research project that led to this paper.

- (5) Despite this effort in bibliographic and documentary research, some information about certain factories could not be found, highlighting a significant gap in information and few records concerning Rio's industrial heritage. This reinforces the issue of the erasure of the city's industrial past, as indicated by Fontes (2018).
- (6) In a few months, the complete material (information and images) from the research will be made available on a publicly accessible website.
- (7) The current owner of one of the facilities analyzed, Cia. Hanseática (Brahma) in Tijuca, was classified as both Municipal and Private because the former factory space was transformed into two distinct venues with new functions: the Dance Center of the Municipal Government and a Commerce Gallery. This case reflects a trend in the refunctionalization process of some remnants, where the industrial facility is assigned different functions. Other examples illustrate this case, where, despite the same type of current ownership, the spaces have acquired different functions, such as the Santa Cruz Industrial Slaughterhouse – which now houses the Princesa Isabel Mansion and the Ecomuseum of the Santa Cruz Cultural Quarter – and the Manoel Lino Costa Foundry – which occupied numbers 152 and 154 on Rua Sacadura Cabral, with only the building at number 154 currently in use as an event space called Sacadura 154, established in 2014.

References

- ABREU, A. et al. (2019). A face metropolitana das cidades: Nova Iguaçu e Duque de Caxias. ARQUISUR. *Anais*. Belo Horizonte. Disponível em: <https://proceedings.science/arquisur-2019/trabalhos/a-face-metropolitana-das-cidades-nova-iguacu-e-duque-de-caxias?lang=pt-br#>. Acesso em: 21 set 2023.
- AGENDA BAFAFÁ (2020). *Grupo de investimento paulista compra Moinho Fluminense e projeta shopping, escritórios e hotel*. Rio de Janeiro, Agenda Bafafá. Disponível em: <https://bafafa.com.br/mais-coisas/jornal-bafafa/grupo-de-investimento-paulista-compra-moinho-fluminense-e-projeta-shopping-escritorios-e-hotel>. Acesso em: 23 set 2023.
- ALBERNAZ, M.; DIÓGENES, M. (2022). Impactos do planejamento urbano na localização das indústrias nas cidades: um estudo sobre o zoneamento industrial nos subúrbios da metrópole do Rio de Janeiro. Espaços urbanos e metropolização no Brasil (1940-1970). *Acervo – Revista do Arquivo Nacional*, v. 36, n. 1, pp. 1-23. Disponível em: <https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/1877>. Acesso em: 2 set 2023.
- ANDRES, L. (2011). Alternative initiatives, cultural intermediaries and urban regenerations: the case of La Friche (Marseille). *European Planning Studies*. Londres, v. 19, n. 5, pp. 795-811.
- AZEVEDO, M. (2010). A história industrial do Rio de Janeiro. *Jornal GGN*. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://jornalggm.com.br/historia/a-historia-industrial-do-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 2 set 2023.
- BAER, W. (1985). *A industrialização e o desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, FGV.
- BASTOS, I. (2014). Loja centenária de instrumentos musicais é despejada no RJ. *Jornal GGN*. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://jornalggm.com.br/economia/loja-centenaria-de-instrumentos-musicais-e-despejada-no-rj/amp/>. Acesso em: 23 set 2023.
- BEYNON, H.; HUDSON, R.; SADLER, D. (1996). *A place called Tesside: a locality in a global economy*. Edinburgh, Edinburgh University Press.

- BRASIL, Z. (2022). *Patrimônio Industrial na Cidade do Rio de Janeiro e a preservação dos espaços correlatos*. Rio de Janeiro, Unirio.
- BRITO, L. (2018). Terreno de antiga fábrica da GE está abandonado e empresa será processada pela Prefeitura. *Eu, Rio!* Rio de Janeiro. Disponível em: <https://eurio.com.br/noticia/2774/terreno-de-antiga-fabrica-da-ge-esta-abandonado-e-empresa-sera-processada-pela-prefeitura.html>. Acesso em: 23 set 2023.
- CANDIDA, S. (2017). Fábricas desativadas na cidade voltam ao foco da prefeitura. *O Globo*. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/fabricas-desativadas-na-cidade-voltam-ao-foco-da-prefeitura-21148461>. Acesso em: 23 set 2023.
- CASA ALMERINDA GAMA (2022). *Resiste Almerinda!*. Brasil, 12 nov. Instagram: @casaalmerindagama. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/Ck4RonIJWBe/>. Acesso em: 23 dez 2023.
- CAVALCANTI, M.; FONTES, P. (2011). Ruínas industriais e memória em uma "favela fabril" carioca. *História Oral*, v. 14, n. 1, pp. 11-35. Disponível em: <https://revista.historiaoral.org.br/index.php/rho/article/view/221>. Acesso em: 20 set 2023.
- CDRJ – Companhia Docas do Rio de Janeiro (2009). PDZ – Plano de desenvolvimento e zoneamento do Porto do Rio de Janeiro: plano de adequação. Tostes & Medeiros. Disponível em: <https://www.ccparrio/projeto/porto-maravilha/>. Acesso em: 18 jul 2024.
- CENTENO, V. (2019). Desindustrialização brasileira: uma análise à luz do controverso debate. *Cadernos do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, v. 14, n. 25, pp. 83-108.
- COWIE, J.; HEATHCOTT, J. (org.) (2003). *Beyond the ruins: the meanings of deindustrialization*. Ithaca, Cornell University Press.
- DAMAS, E. (2008). *Distritos industriais da cidade do Rio de Janeiro: gênese e desenvolvimento no bojo do espaço industrial carioca*. Dissertação de mestrado. Niterói, Universidade Federal Fluminense. Disponível em: <https://www.livrosgratis.com.br/ler-livro-online-103553/distritos-industriais-da-cidade-do-rio-de-janeiro--genese-e-desenvolvimento-no-bojo-do-espaco-industrial-carioca>. Acesso em: 10 dez 2023.
- FAJARDO, W. (org.) (2014). *Guia do Patrimônio Cultural Carioca: bens tombados 2014*. 5 ed. Rio de Janeiro, Prefeitura do Rio de Janeiro.
- FEATHERSTONE, M. (1995). *Cultura de consumo e pós-modernismo*. São Paulo, Studio Nobel.
- FILHO, A.; CAMPOS, P.; BRANDÃO, R. (2018). Industrialização fluminense nos séculos XIX e XX: novas pesquisas e novos saberes. *Espaço e Economia*, v. 12. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/3455>. Acesso em: 23 set 2023.
- FONTES, P. (2006). Mapeando o patrimônio industrial em São Paulo. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, n. 4, pp. 1-4.
- GABRIEL, L. et al. (2013). Formação de espaços criativos: o caso da LX Factory em Lisboa. In: CONGRESSO DA GEOGRAFIA PORTUGUESA. Évora. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/277708936>. Acesso em: 8 set 2023.
- HARVEY, D. (2001). *Condição pós-moderna*. São Paulo, Edições Loyola.
- _____. (2014). *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- JESUS, J. T. (2019). *Uma visão crítica sobre a refuncionalização de edifícios de carácter industrial*. Lisboa, ISCTE-IUL.
- LEITE, R. P. (2006). "Margens do dissenso: espaço, poder e enobrecimento urbano". In: FRÚGOLI JR., H.; ANDRADE, L. T.; PEIXOTO, F. A. (org.). *As cidades e seus agentes: práticas e representações*. Belo Horizonte/São Paulo, PUC Minas/Edusp.

- LOPES, G. (2023). Estado do RJ ganha na justiça a posse de terreno da antiga fábrica da General Electric no Jacarezinho. *Diário do Rio*. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://diariodorio.com/estado-do-rj-ganha-na-justica-a-posse-de-terreno-da-antiga-fabrica-da-general-electric-no-jacarezinho/>. Acesso em: 23 set 2023.
- LUCENA, F. (2017). História da fábrica Moinho Fluminense. *Diário do Rio*. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://diariodorio.com/historia-da-fabrica-moinho-fluminense/>. Acesso em: 21 set 2023.
- MENDONÇA, A. M. (2001). Vazios e ruínas industriais: ensaio sobre friches urbanas. *Arquitextos*. São Paulo, v. 2. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/02.014/869>. Acesso em: 18 set 2023.
- MENEGUELLO, C. (2011). Patrimônio industrial como tema de pesquisa. In: I SEMINÁRIO INTERNACIONAL HISTÓRIA DO TEMPO PRESENTE. *Anais*. Florianópolis, Udesc; ANPUH-SC; PPGH. Disponível em: <https://eventos.udesc.br/ocs/index.php/STPII/stpi/paper/viewFile/313/234>. Acesso em: 2 set 2023.
- _____. (org.) (2021). *Arte e patrimônio industrial*. São Paulo, Cultura Acadêmica. Série TICCIIH-Brasil Novas perspectivas. v. 3.
- OLIVEIRA, A.; RODRIGUES, A. (2009). Industrialização na periferia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: novos paradigmas para velhos problemas. *Semestre Económico*. Medellín, v. 12, n. 24, pp. 127-143.
- OLIVEIRA, L. I. P. M. (2015). Culture as an engine in Palo Alto's urban renegeations process. *On The Waterfront*, v. 37, pp. 7-45.
- OLIVEIRA, M. (1992). "A questão da industrialização no Rio de Janeiro: algumas reflexões". In: RIBEIRO, W. (org.). *Geografia, território e tecnologia*. São Paulo, AGB, pp. 91-102. Disponível em: <https://publicacoes.agb.org.br/terralivre/issue/view/13/9>. Acesso em: 2 set 2023.
- PACHECO, S. (2020). "A fábrica e a cidade: uma relação simbiótica entre a Robinson e Portalegre". In: CARDOSO DE MATOS, A. et al. (org.). *Patrimônio Industrial Ibero-americano: recentes abordagens*. Évora, Publicações do Cidehus. Disponível em: <http://books.openedition.org/cidehus/12832>. Acesso em: 10 set 2022.
- PITASSE, M. (2022). Ocupação é inaugurada no Rio para ajudar mulheres em situação de vulnerabilidade. *Brasil de Fato*. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.brasildefatoj.com.br/2022/03/08/ocupacao-e-inaugurada-no-rio-para-organizar-mulheres-em-situacao-de-vulnerabilidade>. Acesso em: 23 set 2023.
- REVISTA MUSEU (2018). Um passado ainda presente: historiador desenvolve DVD sobre a industrialização do Rio de Janeiro. *Revista Museu. Notícias*, 19 mar. Disponível em: <https://www.revistamuseu.com.br/site/br/noticias/nacionais/4330-09-03-2018-um-passado-ainda-presente-historiador-desenvolve-dvd-sobre-a-industrializacao-do-rio-de-janeiro.html>. Acesso em: 15 set 2022.
- RIBEIRO, M. A. (2002). "O mercado de trabalho na cidade de São Paulo". In: SILVA, S. S.; SZMRECSÁNYI, T. (org.). *História econômica da Primeira República*. 2 ed. rev. São Paulo, Edusp, pp. 341-368.
- ROWTHORN, R.; RAMASWAMY, R. (1999). Growth, trade and de-industrialization. *IMF Staff Papers*, v. 46, n. 1.
- RUIVO, E. (2018). *Refuncionalização de edifícios de arquitetura industrial, de armazenamento e comercial*. Lisboa, ISCTE-IUL.
- SANTOS, M. (1985). *Espaço e método*. São Paulo, Editora Nobel.
- _____. (1998). *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo, Hucitec.
- _____. (2002). *A natureza do espaço: técnica, tempo, razão e emoção*. São Paulo, Edusp.

- SCHMIDT, S. (2023). Novos rumos para a Leopoldina. *O Globo*. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2023/09/04/novos-rumos-para-a-leopoldina-o-globo-visitou-o-predio-e-revela-reliquias-no-interior-da-velha-estacao-veja-as-fotos.ghtml>. Acesso em: 23 set 2023.
- SILVA, J.; LOURENÇO, A. L. (2014). Revisitando o conceito de desindustrialização. *Revista Oikos*. Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, pp. 57-73.
- SMITH, L. (2006). *Uses of Heritage*. Nova York, Routledge.
- SOBRAL, B. L. B. (2017). “A evidência da estrutura produtiva oca: o estado do Rio de Janeiro como um dos epicentros da desindustrialização nacional”. In: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. (org.). *Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*. Rio de Janeiro, Ipea, pp. 397-426.
- SOTRATTI, M. A. (2015). “Revitalização”. In: REZENDE, M. B. et al. (org.). *Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural*. Rio de Janeiro/Brasília, IPHAN/DAF/Copedoc. (verbete). ISBN 978-85-7334-279-6. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural/detalhes/58/revitalizacao>. Acesso em: 22 nov 2023.
- TICCIH (2003). Carta de Nizhny Tagil. Comitê Internacional para a Conservação do Patrimônio Industrial. Disponível em: <https://ticcihbrasil.org.br/cartas/carta-de-nizhny-tagil-sobre-o-patrimonio-industrial/>. Acesso em: 2 set 2023.
- _____. (2018). Carta de Sevilha de Patrimônio Industrial 2018: los retos del siglo XXI. In: SEMINARIO DE PAISAJES INDUSTRIALES DE ANDALUCÍA PENSANDO EL PATRIMONIO INDUSTRIAL: LOS RETOS DEL SIGLO XXI. Espanha, Centro de Estudios Andaluces. Disponível em: https://www.centrodeestudiosandaluces.es/noticias/descargar/1888/documento/3563/FI00119_PaisajesIndustriales_ok_04022019.pdf. Acesso em: 2 set 2023.
- TREGENNA, F. (2009). Characterizing deindustrialization: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. *Cambridge Journal of Economics*, v. 33, n. 3.
- UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (2010). *Creative economy: a feasible development option*. Geneva, Unctad.
- VIEIRA, D.; LIMA, D.; LUZ, J. (2022). Moinho Fluminense vai virar espaço multiuso no Porto Maravilha. *G1*. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/08/02/moinho-fluminense-vai-virar-espaco-multiuso-no-porto-maravilha.ghtml>. Acesso em: 23 set 2023.

Translation: this article was translated from Portuguese to English by Opportunity, email: angelica.araujo@opportunity-translations.com

Received: March 30, 2024

Approved: May 21, 2024

Refuncionalização do remanescente industrial na cidade do Rio de Janeiro

Repurposing of industrial remnants in the city of Rio de Janeiro

Silvia Borges Corrêa [1]

Resumo

Este artigo propõe reflexões sobre os processos de desindustrialização e de refuncionalização de antigas fábricas, estações ferroviárias e armazéns portuários, e seus impactos no tecido urbano a partir de levantamento e mapeamento dos remanescentes industriais na cidade do Rio de Janeiro. A pesquisa baseia-se em levantamento bibliográfico e documental, e as referências teóricas giram em torno dos conceitos de refuncionalização, patrimônio industrial e remanescentes industriais. Os resultados revelam que a maioria dos remanescentes refuncionalizados hoje possuem funções ligadas à cultura, à arte e ao consumo, e um quarto dos remanescentes encontram-se, atualmente, abandonados e sem função. Conclui-se que, apesar de certo descaso e abandono dessas instalações, existem oportunidades para pensar caminhos para a criação de novos usos para esses remanescentes.

Palavras-chave: remanescentes industriais; refuncionalização; desindustrialização; patrimônio industrial; Rio de Janeiro.

Abstract

This article proposes reflections on the processes of deindustrialization and repurposing of former factories, railway stations, and port warehouses, as well as their impacts on the urban space, based on a survey and a mapping of industrial remnants in the city of Rio de Janeiro. The study is grounded on bibliographical and documentary research, and the theoretical framework revolves around the concepts of repurposing, industrial heritage, and industrial remnants. The findings reveal that most repurposed remnants have functions related to culture/art and consumption, while a quarter of the industrial remnants are currently abandoned and without function. It is concluded that, despite the neglect and abandonment of these facilities, there are opportunities to devise pathways for creating new uses for these industrial remnants.

Keywords: industrial remnants; repurposing; deindustrialization; industrial heritage; Rio de Janeiro.



Introdução

Processos de intervenções urbanas (Leite, 2006), de reestruturação produtiva e de desindustrialização (Harvey, 2001, 2014), de estetização da vida cotidiana e de gentrificação (Featherstone, 1995) têm transformado regiões, cidades e bairros ao redor do mundo. No caso do Rio de Janeiro, esses processos se intensificaram no século XXI, em função da preparação da cidade para a realização de dois megaeventos esportivos: a Copa do Mundo Fifa de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. As intervenções e as mudanças levadas a cabo na região portuária do Rio são paradigmáticas,¹ no entanto, outras áreas da cidade receberam projetos de requalificação urbana que deixaram ainda mais evidente o processo de desindustrialização da capital do estado, intensificado a partir da década de 1970.

Como resultado do processo de desindustrialização no Rio de Janeiro, diversas instalações industriais ficaram abandonadas ou foram refuncionalizadas, passando a ser utilizadas como espaços criativos (coletivos de artistas, artesãos, designers, arquitetos), espaços culturais (museus, centros culturais, casas de espetáculos) ou espaços de consumo (*shopping centers*, supermercados, complexos de bares e restaurantes), ou foram convertidas em núcleos residenciais.

A refuncionalização, a partir da perspectiva de Santos (1985, 1998, 2002), é aqui entendida como um processo ou um procedimento por meio do qual uma nova função e uma nova racionalidade, que respondem a novas necessidades socioeconômicas, são atribuídas a um objeto urbano. Refere-se, assim, à adaptação de objetos urbanos aos usos e consumos

de dado momento histórico. A refuncionalização de fábricas, galpões, armazéns portuários e estações ferroviárias acontece no contexto da passagem da economia industrial para a economia pós-industrial, fortemente calcada nas indústrias criativas² e no setor de serviços.

O fenômeno da refuncionalização de instalações industriais é observado em cidades de várias partes do mundo, e, embora alguns dos casos mais conhecidos e estudados encontrem-se na Europa – como LX Factory, em Lisboa (Gabriel et al., 2013); Indústria Robinson, em Portoalegre (Pacheco, 2020); Palo Alto, em Barcelona (Oliveira, 2015); La Friche, em Marseille (Andres, 2011) – é um fenômeno que atinge cidades de países centrais e periféricos. No Brasil, existem alguns exemplos como o emblemático Sesc Pompeia, em São Paulo, com projeto arquitetônico de Lina Bo Bardi.

Fontes (2006, p. 2) lembra que “a preservação de espaços industriais, embora ainda em pequena escala, já é também uma realidade no Brasil” e cita experiências de refuncionalização bem-sucedidas, assim como mobilizações e iniciativas de movimentos sociais comunitários pela preservação de fábricas e vilas operárias na cidade de São Paulo. No Rio de Janeiro, essas experiências e mobilizações são mais escassas. São poucas as iniciativas no sentido da criação de organizações para estudos, pesquisas e mobilizações visando à preservação do patrimônio industrial, à articulação da sociedade civil, de entidades sindicais e empresariais, em busca de alternativas para a revitalização ou refuncionalização de patrimônio industrial como o Comitê Brasileiro de Preservação do Patrimônio Industrial.

Este artigo busca apresentar reflexões sobre os processos de desindustrialização e de refuncionalização de antigas fábricas, estações

ferroviárias, galpões, armazéns portuários e seus impactos no tecido urbano, a partir de levantamento e mapeamento dos remanescentes industriais da cidade do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro: da indústria aos serviços

De acordo com Baer (1985), a industrialização do Brasil iniciou-se na segunda metade do século XIX, no Rio de Janeiro, quando a então capital do Império do Brasil começou a receber importantes investimentos no setor industrial. Segundo Brasil (2022), os fatores que colaboraram para esse quadro foram a chegada da Família Real Portuguesa no Brasil e a abertura dos portos, ambas em 1808, e a revogação do alvará que proibia todas as atividades industriais na Colônia, em 1809. No entanto, foram a Tarifa Alves Branco, criada em 1844, que elevou as taxas de importação, e a Lei Eusébio de Queirós, de 1850, que proibiu o tráfico de escravizados, que permitiram ao Rio de Janeiro avanços contundentes no seu processo de industrialização. “Esses impulsionamentos em direção à industrialização, na cidade do Rio de Janeiro, se estenderam do período imperial até as primeiras décadas da República” (ibid., p. 15):

Até o final da década de 1880 o Rio de Janeiro já possuía a maior concentração operária e fabril do país [...] deveu-se a acumulação de capitais provenientes da empresa agrícola ou dos negócios do comércio exterior; a facilidade de financiamento dos grandes bancos, cuja sede estava localizada na capital do país; um mercado de consumo de proporções razoáveis, abrangendo não só a cidade como a região tributária, servida pela rede de ferrovias; uma grande concentração

de operários de baixa qualificação; e, ainda, o papel da energia a vapor, substituindo a água como força motriz. (Oliveira, 1992, p. 95)

De acordo com Albernaz e Diógenes (2022), as primeiras indústrias do Rio de Janeiro instalaram-se no centro por conta da facilidade no escoamento da produção, e nos arredores das áreas centrais, onde havia a presença de uma força motriz hidráulica. Devido a transformações nas fontes de energia, a alterações políticas e econômicas e ao aumento da população urbana na cidade, as fábricas passaram a fixar-se nos subúrbios da zona norte que, além de proporcionarem terrenos grandes e baratos, contavam com rede de energia elétrica e rede ferroviária, permitindo uma eficiente distribuição de produtos e acesso fácil à matéria-prima.

Ribeiro (2002) aponta que o pioneirismo e a liderança do Rio de Janeiro na industrialização duraram até as primeiras décadas do século XX, quando perdeu espaço para São Paulo, principalmente por conta dos lucros excedentes gerados pelos produtores paulistas na exportação de café. “Essa perda de posição, no ranking industrial, trouxe, também, para a cidade, em longo prazo, um novo perfil: o de cidade ‘Maravilhosa’ sem, contudo, deixar de ser uma cidade industrializada” (Brasil, 2022, p. 4). Cavalcanti e Fontes (2011) argumentam que, ao longo do tempo, ocorreu certo apagamento do passado industrial do Rio de Janeiro, “cuja memória é pouco visível ou valorizada no imaginário social relacionado à cidade” (ibid., p. 12). Em entrevista à Revista Museu, Fontes enfatiza esta ideia:

A construção da identidade oficial do Rio enfatiza seu papel como capital federal e suas belezas naturais. A industrialização da cidade estabeleceu intensas

conexões com a geografia urbana, o sistema de transporte, a formação de variados bairros e favelas, bem como com numerosos aspectos culturais cariocas, como o samba, por exemplo. Isso sem mencionar os impactos econômicos e políticos. As lutas sociais na cidade no século XX são incompreensíveis fora do contexto do mundo industrial. No entanto, parece que esse passado industrial é apagado de alguma forma da história e da memória do Rio de Janeiro. (Revista Museu, 2018, s.p.)

Para Azevedo (2010), foi a partir da segunda metade da década de 1970 que o Rio de Janeiro entrou em um processo de decadência econômica bastante acentuada, em especial no que tange ao setor industrial. Devido ao do processo de desconcentração industrial no Brasil, incentivado pelo governo federal e que expandiu a malha fabril para além da região Sudeste e das metrópoles para demais regiões e cidades menores, e ao processo mais geral de desindustrialização, intensificou-se o fechamento de diversas fábricas na cidade do Rio de Janeiro.

Rowthorn e Ramaswamy (1999) ao estudarem esse processo em países desenvolvidos, apresentam a desindustrialização como um processo de redução contínua e generalizada da participação do emprego da indústria de transformação no emprego total em determinada economia, consistindo em uma característica intrínseca ao desenvolvimento econômico. Na visão de Centeno (2019), Rowthorn e Ramaswamy (1999) afirmam que há uma correlação entre a desindustrialização e o desenvolvimento do setor terciário, na medida em que a maioria dos trabalhadores fabris é realocada no setor de serviços.

Entretanto, Silva e Lourenço (2014) sustentam que o caso brasileiro apresentou nuances diferentes, consistindo em uma

desindustrialização precoce, na qual “[...] a participação do emprego industrial perde relativamente espaço para outros setores de forma permanente, sobretudo de serviços, entretanto, o ponto de inflexão ocorre antes que a renda *per capita* alcance nível de país desenvolvido” (ibid., p. 71). Adicionalmente, Tregenna (2009) aponta que uma desindustrialização precoce também se caracteriza por sua ocorrência antes que o setor industrial do país tenha alcançado maturidade.

Trazendo uma perspectiva complementar, Brasil (2022) advoga que a desindustrialização, no Brasil, ocorreu em razão de sucessivas crises na economia provocadas pela abertura comercial e financeira, desregulamentação da economia, elevada inflação, concorrência com a China e a importação de ideais neoliberais a partir do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

Nesse sentido, Centeno (2019) aponta que os economistas novo-desenvolvimentistas defendem que o processo de desindustrialização se iniciou na economia brasileira nas décadas finais do século XX, por conta da “combinação perversa entre a abertura comercial e financeira, a valorização dos termos de troca (período de valorização das commodities) e a taxa de câmbio apreciada” (ibid., p. 84):

A abertura comercial proposta nos governos Collor e FHC não obteve êxito na tentativa de induzir o investimento em pesquisa e desenvolvimento nas empresas, aumentar a inserção no mercado internacional e produzir um choque positivo para a competitividade do setor industrial brasileiro. [...]. A abertura comercial, portanto, não seria considerada estritamente perversa em seu propósito, mas foi uma política equivocada, devido à rapidez em que ocorreu e devido ao ambiente macroeconômico de câmbio

real apreciado e taxa de juros real elevada desde a estabilização dos preços em meados dos anos 1990, acarretando na perda de competitividade da indústria nacional tanto no mercado externo, como no interno. (Ibid., p. 104)

O autor aponta, também, uma correlação entre a desindustrialização brasileira e o desenvolvimento do setor primário, com foco na produção de *commodities*. O processo de desindustrialização teria favorecido “setores já desenvolvidos e competitivos, principalmente aqueles que apresentavam vantagens comparativas naturais (*commodities*)” (ibid., p. 94), o que gerou o desaparecimento de setores industriais com vantagens competitivas, ainda que incipientes, e auxiliou no desenvolvimento de uma economia voltada para produtos menos sofisticados.

Apesar de o processo de desindustrialização ter ocorrido em todo o território brasileiro, segundo Sobral (2017), o estado do Rio de Janeiro foi um dos epicentros da desindustrialização nacional. Filho, Campos e Brandão (2018) apontam que nesse processo de desindustrialização e reprimarização da economia, a economia do estado do Rio de Janeiro perdeu espaço e importância no contexto econômico brasileiro: “[...] superado pelo epicentro do processo de acumulação – cada vez mais hipertrofiado em São Paulo – e pelos novos polos especializados na economia exportadora, como as regiões com riquezas minerais e importância agropecuária – praticamente irrelevantes no estado” (ibid., s.p.).

De acordo com Oliveira e Rodrigues (2009) e Abreu et al. (2019), como consequência do processo de desindustrialização na capital fluminense, a cidade se firmou como cidade de serviços e de indústrias criativas, ao passo

que outras cidades do estado ganharam *status* de cidade industrial a partir de novos esforços pela industrialização do estado, iniciados no final do século XX, como no caso de cidades da Baixada Fluminense – Nova Iguaçu e Duque de Caxias, por exemplo. “A cidade do Rio de Janeiro [...] remodelaria o seu peso na economia estadual reafirmando a sua função de provedora de serviços modernos, enquanto a Baixada Fluminense reforçaria sua herança com a consolidação das indústrias” (Oliveira e Rodrigues, 2009, p. 135).

Para Abreu et al. (2019), essa condição reflete a forma como a relação entre capital e Baixada Fluminense foi construída historicamente:

[...] áreas como a Baixada Fluminense receberam atividades consideradas “indesejáveis”, como a instalação de indústrias, matadouros e lixões com a crescente divisão social e funcional dos territórios citadinos. Dessa forma, enquanto as áreas mais abastadas da capital passaram a ser consideradas áreas de “comércio” e “serviços”, voltando-se, particularmente, ao turismo e aos negócios, o subúrbio e as cidades à periferia do Rio recebiam os “usos sujos” da cidade, criando uma nova setorização do espaço urbano. (Ibid., p. 3)

Essa relação do setor industrial com a construção imagética das cidades também se refletiu na capital fluminense, com a criação dos distritos industriais na década de 1970 que transformaram a zona oeste em um grande parque fabril, em detrimento da região central e da zona norte. Para Brasil (2022), a criação dos distritos industriais na zona oeste foi tanto uma forma de atenuar o processo de desindustrialização quanto um modo de gerar um esvaziamento populacional de baixa renda da área central e da zona sul da cidade, que receberam as maiores intervenções urbanas. “A cidade passou a ser

ordenada para ser não só bela, mas também eficiente, explorando novas áreas como a zona oeste e deixando o espaço urbano livre das indústrias, que passaram a ocupar as áreas periféricas” (ibid., p. 78): Essa perspectiva é reforçada por Damas (2008, p. 8), ao afirmar que:

Na década de 1960, aparentemente a concentração da população e das atividades produtivas na Zona Norte e na Área Central da cidade do Rio de Janeiro, então estado da Guanabara, inibia o crescimento industrial. Tal situação estava dando início a um processo de transferências de fábricas para outros estados e principalmente para áreas de municípios vizinhos do estado do Rio de Janeiro. Com o argumento de tentar interromper a desindustrialização do município foram criados pelo governo do antigo estado da Guanabara, cinco distritos industriais (Fazenda Botafogo, Palmares, Santa Cruz, Paciência e Campo Grande). Com exceção do distrito de Fazenda Botafogo, quatro localizam-se na Zona Oeste do Rio de Janeiro.

O fechamento e o deslocamento de indústrias como parte do processo de desindustrialização do Rio de Janeiro deixaram como herança diversas instalações industriais que ficaram abandonadas ou que passaram a ser utilizadas como núcleos residenciais, espaços de consumo ou espaços criativos. Incontestavelmente, o processo de desindustrialização, na capital fluminense, gerou impactos socioeconômicos de toda sorte, mais intensamente no tecido urbano e na vida das pessoas que residiam no entorno dos remanescentes industriais. Conforme Cavalcanti e Fontes (2011), a correlação entre desindustrialização e aumento da criminalidade, entre desigualdades sociais e degradação urbana – identificada por cientistas sociais em várias cidades dos Estados Unidos

e da Europa (Beynon, Hudson e Sadler, 1996; Cowie e Heathcott, 2003) – foi verificada no caso do Rio de Janeiro. Fontes (2006) aponta, também, para a abertura de espaço para o tráfico e para uma crescente marginalidade nos locais onde a industrialização era mais presente na cidade do Rio de Janeiro. Para ele, “a desconfiguração da identidade local como resultado da desativação das fábricas e o subsequente aumento do desemprego acentuaram a crescente violência que vivemos” (Revista Museu, 2018).

Refuncionalização e preservação do remanescente e do patrimônio industrial

Como sinalizado na Introdução, a partir da perspectiva de Santos (1985, 1998, 2002), refuncionalização é entendida como um processo ou um procedimento por meio do qual uma nova função e uma nova racionalidade, que respondem a novas necessidades socioeconômicas, são atribuídas a um objeto urbano. Trata-se, portanto, de um fenômeno de adaptação de objetos urbanos aos usos e consumos de determinado momento histórico. A refuncionalização de fábricas, galpões, armazéns portuários e estações ferroviárias acontece no contexto da passagem da economia industrial para a economia pós-industrial:

Na medida em que a economia se altera profundamente, assim como a sociedade correspondente, e na medida também em que os tipos de relações econômicas e de toda ordem mudam substancialmente, as cidades se tomam rapidamente outra coisa em relação ao que eram até então. (Santos, 1985, p. 34)

Para Santos (1985), a análise das transformações no espaço urbano pode ser realizada do ponto de vista das instâncias de produção ou das estruturas da sociedade. No entanto, o autor visualiza uma nova possibilidade de análise por meio de quatro categorias fundamentais para a compreensão da produção de espaço: estrutura, processo, função e forma. Essas categorias definem o espaço em relação à sociedade na medida em que “sempre que a sociedade (a totalidade social) sofre uma mudança, as formas ou objetos geográficos (tanto os novos como os velhos) assumem novas funções” (ibid., p. 36). Dessa maneira, além de evidenciar o impacto da totalidade social no espaço, defende a inter-relação entre as quatro categorias como nas conexões entre forma e função:

Se a forma é primariamente um resultado, ela é também um fator social. Uma vez criada e usada na execução da função que lhe foi designada, a forma frequentemente permanece aguardando o próximo movimento dinâmico da sociedade, quando terá toda a probabilidade de ser chamada a cumprir uma nova função. (Ibid., p. 41)

Assim, Santos (1985) apresenta o conceito de que o espaço e os objetos geográficos sofrem impactos das transformações sociais e econômicas, gerando alterações nas suas categorias de estrutura, processo, função e forma. Apesar de não apresentar uma definição consumada de refuncionalização nas suas obras, o autor aborda de maneira contundente este processo, principalmente por meio da análise da categoria de função, sobre a qual as transformações sociais atuam “exigindo novas funções e atribuindo diferentes valores às formas geográficas” (ibid., p. 43).

Sotratti (2015) associa a refuncionalização a uma estratégia crucial em um modelo de planejamento urbano estratégico, consistindo no “processo de transformação de funções de elementos arquitetônicos de um determinado processo histórico pretérito”. Seria, assim, uma consequência da reestruturação socioespacial de uma cidade, liderada por determinados grupos sociais, podendo abranger edifícios, bairros, cidades ou mesmo regiões. O autor entende que a refuncionalização estratégica está associada a funções como turismo, cultura, negócios, comércio e residências. No entanto, ainda que a potencialidade econômica deva ser considerada, alerta para que o primeiro passo para uma refuncionalização deva ser o estudo da importância simbólica e arquitetônica do patrimônio, garantindo a apreciação da história e o valor da memória. Para analisar se uma refuncionalização foi bem-sucedida, argumenta que se deve observar se os objetivos foram atingidos ou se ocorreram desvios, como, por exemplo, o reforço apenas ao apelo consumista e espetacularizante dos espaços. Ruivo (2018) também endossa a ideia de que, apesar da refuncionalização estar muito associada às vantagens econômicas que pode propiciar, este processo se destaca, principalmente, pelo seu potencial sustentável e pelo valor histórico e identitário garantido com a preservação da instalação, de forma a resgatar a memória da cidade.

No contexto contemporâneo, o fenômeno da refuncionalização se tornou mais evidente em espaços industriais e, em conformidade com Jesus (2019), consiste em uma resposta óbvia às demandas da cidade pós-industrial, considerando que muitos edifícios estão sem uso por fatores como a globalização ter tornado o mercado mais competitivo, levando ao

fechamento de indústrias e à transferência das instalações para locais com mão de obra e terrenos mais baratos, podendo essa transferência ocorrer para áreas/bairros de uma mesma cidade ou para outros países.

Considerando-se que uma bem-sucedida refuncionalização de uma instalação industrial ocorre quando seu valor histórico e simbólico é preservado, introduz-se, adicionalmente, a atenção à questão do patrimônio cultural – mais especificamente, do patrimônio industrial.

Smith (2006) advoga uma noção de patrimônio como processo cultural e social em transformação, que procura significado para o presente, e como ato de lembrança e de construção de memórias que moldam uma comunidade. Para a autora, o conceito de patrimônio não deve estar centrado na posse e preservação, mas na transmissão de conhecimento e memória, na medida em que o patrimônio não é apenas uma materialidade estática que pertence ao passado, mas, principalmente, um processo cultural em transformação.

No cenário brasileiro, de acordo com Brasil (2022), o patrimônio cultural surge como patrimônio histórico e artístico nacional, nos primórdios da República, associado às noções de identidade e nação. O movimento ganhou força na Era Vargas, com forte influência do movimento modernista, quando foi criado o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), em 1937. No final do século XX, consolidou-se no país uma noção mais abrangente de patrimônio, em convergência com as mudanças no cenário mundial. Essa mudança de paradigma fica clara na Constituição Federal Brasileira de 1988 que define o patrimônio cultural como o conjunto de bens de natureza material e imaterial, analisados individualmente ou em conjunto, que são

portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

Um dos tipos de patrimônio cultural é o patrimônio industrial que, de acordo com Brasil (2022), recebeu destaque mundialmente, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, por conta da destruição de diversos prédios industriais. No entanto, os estudos em torno do patrimônio industrial se consolidaram a partir de 1978, com a criação do Comitê Internacional para a Conservação do Patrimônio Industrial (TICCIH), que possui como grandes marcos a elaboração das cartas de Nizhny Tagil (TICCIH, 2003) e de Sevilha (TICCIH, 2018), que estabeleceram diretrizes sobre o tema, como em relação à definição e à abrangência do termo patrimônio industrial:

O patrimônio industrial compreende os vestígios da cultura industrial que possuem valor histórico, tecnológico, social, arquitetônico ou científico. Estes vestígios englobam edifícios e maquinaria, oficinas, fábricas, minas e locais de processamento e de refinação, entrepostos e armazéns, centros de produção, transmissão e utilização de energia, meios de transporte e todas as suas estruturas e infraestruturas, assim como os locais onde se desenvolveram atividades sociais relacionadas com a indústria, tais como habitações, locais de culto ou de educação. (TICCIH, 2003)

Entretanto, tal conceito foi revisto pela organização na Carta de Sevilha, quando sua abrangência foi ampliada, passando a englobar também patrimônios de origem imaterial como a memória do trabalho, que contempla hábitos, comemorações, costumes e ofícios dos trabalhadores fabris. Meneguello (2011) salienta a ideia de que o patrimônio industrial consiste em um campo vivo de pesquisa e atuação que

se refere a um conjunto de bens arquitetônicos ou sítios que guardam relação com as lógicas de produção e com a elucidação da transmissão do saber técnico. Além da proteção de acervos e da presença das edificações industriais no espaço urbano, o patrimônio industrial abrange também todo o universo da memória do trabalho e dos trabalhadores, suas práticas e seus modos de fazer, sua cultura material e visual, pois os vestígios industriais, materiais ou imateriais, permitem estabelecer o elo entre as formas de produzir e a cultura.

Nesse sentido, Brasil (2022) apresenta uma definição de patrimônio industrial levando em conta as atualizações e revisões da carta de Sevilha:

[...] remanescentes da cultura industrial e suas infraestruturas, identificados a partir de seus valores históricos, tecnológicos, sociais, arquitetônicos e/ou científicos, de natureza material e imaterial, reconhecidos pelos diversos atores envolvidos na dinâmica da produção e/ou serviços, ou por entidades governamentais e não governamentais, e que necessariamente tragam associados a esses remanescentes a memória do trabalho e do trabalhador dos mais variados gêneros e todas as manifestações a eles agregados na dinâmica das atividades laborais. (Ibid., p. 122)

Partindo dessas demarcações conceituais, entende-se, portanto, que nem todo remanescente industrial é um patrimônio industrial, pois “é necessário que se reconheçam nessas edificações inovações que tenham causado profundas mudanças na forma de produção e que geraram evoluções sociais, técnicas e econômicas” (ibid., p. 167). A partir das ideias de “vazios industriais” e de “ruínas industriais” e do conceito de “friches industrielles” apresentados por Mendonça (2001),³ assume-se,

aqui, remanescentes industriais como espaços industriais que foram produtivos em determinado período, mas que, no momento presente, não mais desempenham a atividade industrial para a qual foram originalmente construídos. Desse modo, antigas instalações industriais não mais utilizadas, desocupadas, abandonadas ou refuncionalizadas são categorizadas como remanescentes industriais – não apenas as fábricas, mas também as instalações portuárias (galpões e armazéns) e estações ferroviárias que se constituem como elementos fundamentais ao processo de produção industrial.

Mapeando os remanescentes industriais do Rio de Janeiro

Na segunda metade do século XX e no século XXI, acentuaram-se os processos de refuncionalização nos remanescentes industriais do Rio de Janeiro, conforme Cavalcanti e Fontes (2011), à medida que os debates em torno da conservação do patrimônio industrial foram se intensificando:

É visível uma crescente disputa pela memória de (e em) vários espaços e territórios urbanos que, somada às ações comunitárias, públicas, acadêmicas e iniciativas de refuncionalização originadas na iniciativa privada (como mostram os casos dos shopping centers construídos a partir das estruturas arquitetônicas das antigas fábricas Nova América e Bangu ou da tentativa da rede de supermercados Carrefour de ocupar a antiga fábrica da Souza Cruz na Tijuca, entre vários outros exemplos) têm resultado numa incipiente mas crescente percepção, também no caso carioca, da necessidade e das potencialidades da preservação do chamado patrimônio industrial. (Ibid., p. 13)

Fontes (2006) já sinalizou para o fato de que uma das maiores carências para a preservação do patrimônio industrial é a ausência de dados sistematizados e organizados que possam subsidiar pesquisas e ações que garantam a sobrevivência desse patrimônio. É nesse sentido que se apresentam, a seguir, algumas análises derivadas do trabalho de mapeamento das instalações industriais abandonadas ou refuncionalizadas na cidade do Rio de Janeiro. Tal mapeamento foi realizado por meio de levantamento de dados secundário, a partir de pesquisas bibliográfica e documental, chegando-se ao número de 56 remanescentes industriais presentes na paisagem urbana da capital fluminense. Cabe destacar que esse número se refere a remanescentes de grande e médio porte, mas sabe-se que há, espalhadas pela cidade, instalações de pequeno porte cujo levantamento só é possível ser feito por meio de um trabalho de campo para levantamento *in loco* de dados primários.⁴

A carência de uma base de dados unificada sobre os remanescentes industriais cariocas impeliu à utilização de variadas fontes de pesquisa. Inicialmente, foram levantados, por meio de pesquisa bibliográfica, os remanescentes que são categorizados como patrimônios industriais, tendo sido utilizados a tese de doutorado de Brasil (2022) e o Guia do Patrimônio Cultural Carioca (Fajardo, 2014), e também por meio de pesquisa documental nos sites dos órgãos de proteção do patrimônio cultural, em âmbito nacional (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan), estadual (Instituto Estadual do Patrimônio Cultural – Inepac) e municipal (Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural – CMPC). Em um segundo momento, para mapear os remanescentes industriais não patrimonializados,

foram consultados jornais e revistas de grande circulação em âmbito nacional, com destaque para os jornais *O Globo* e *Folha de S.Paulo*, assim como portais de notícias locais do Rio de Janeiro, com destaque para *Diário do Rio* e *Veja Rio*. A partir das matérias publicadas nos veículos indicados, e a fim de complementar informações, foram localizados e acessados, por meio de *hiperlink*, outros *sites* citados nas matérias publicadas nos jornais, revistas e portais de notícias.⁵

A partir do levantamento de dados secundários desenvolvido por meio de fontes bibliográficas e documentais, foi construída uma planilha no *software* Excel com todas as informações coletadas. Os dados da pesquisa foram tratados no *software* a partir da construção de uma tabela de dados que contém colunas com as seguintes informações: nome atual do espaço; nome antigo do espaço (nome da fábrica); endereço completo; setor industrial; ano de abertura da fábrica; ano de fechamento da fábrica; ano de refuncionalização; proprietário atual; função atual das instalações; patrimônio industrial (Sim/Não); estado de conservação; fontes (com *links* para pastas individuais com informações complementares e imagens de cada um dos 56 remanescentes industriais). Posteriormente, as informações foram georreferenciadas e mapas temáticos foram gerados por meio do *software* QGIS.⁶

Em relação à localização dos remanescentes industriais do Rio, é possível identificar a predominância de bairros pertencentes à região central da cidade: Centro, Saúde, Santo Cristo e São Cristóvão. Como apontado por Albernaz e Diógenes (2022), a industrialização carioca foi iniciada no centro da cidade e nos seus arredores, funcionando como o grande polo industrial do Brasil por longos anos. No

entanto, a partir da década de 1920, o setor industrial carioca se deslocou para os subúrbios da zona norte, por conta de vantagens competitivas oferecidas às indústrias em seus terrenos e pelo incentivo do Plano Agache, plano de remodelação urbana da cidade do Rio de Janeiro que tinha como objetivo esvaziar a concentração do centro da cidade. Em seguida, em termos quantitativos, aparece a zona norte do Rio como a segunda região da cidade com maior concentração de remanescentes industriais. Há participação pouco expressiva da zona sul e da zona oeste. No caso da zona sul, a construção histórica desta região sempre esteve muito associada a ambientes elitizados, com ênfase em espaços residenciais e de lazer, tanto que a expansão dessa região ocorreu no mesmo momento em que o perfil de Cidade Maravilhosa era consolidado, em detrimento da valorização do caráter industrial da cidade. No que tange à zona oeste, a industrialização desta região se deu fomentada somente a partir da década de 1970, a partir da criação de distritos industriais (Damas, 2008); consequentemente, a existência de remanescentes nesta região é baixa, ao passo que é expressivo o número de instalações industriais em funcionamento, consistindo no maior polo industrial da capital fluminense atualmente.

Em relação ao setor industrial dos remanescentes, é possível identificar a predominância de setores de apoio à produção industrial, como infraestrutura, armazenamento, transporte e energia. Já os setores de bens de produção com maior representação são: alimentício, têxtil e metalúrgico.

A análise sobre os proprietários atuais identificou certo equilíbrio entre bens privados (42,9% dos remanescentes são privados, aí incluído o Terceiro Setor) e bens públicos (46,5%

são públicos).⁷ Destes, a maioria é de propriedade municipal e federal, tendo o estado do Rio de Janeiro pouca expressão no número de propriedade ou posse de remanescentes industriais.

Com relação às novas funções adquiridas pelos remanescentes industriais refuncionalizados, existe forte predominância de essas instalações fabris se tornarem espaços com função cultural (museus, centros culturais, casas de shows e espaços culturais multifunção), consistindo em mais da metade dos casos mapeados na cidade. São exemplos: o Centro Cultural Fundação Progresso, casa de espetáculos e espaço de arte, educação e projetos sociais, o primeiro caso de refuncionalização no Rio, está localizado na Lapa, no centro da cidade; a Fábrica Bhering, antiga fábrica de chocolates localizada no bairro Santo Cristo, na zona portuária, hoje ocupada por artistas, artesãos, *designers* e outros profissionais das indústrias criativas; o Píer Mauá, um complexo de 17 armazéns que servem como espaço para realização de eventos culturais, musicais, corporativos e gastronômicos na zona portuária do Rio.

Em seguida, destacam-se os espaços de consumo: *shopping centers* e supermercados, predominantemente. Os emblemáticos e já bastante estudados *Shopping Nova América*, localizado em Del Castilho, no espaço da antiga Companhia de Tecidos Nova América, e *Bangu Shopping*, que ocupa o antigo espaço da Fábrica Bangu, importante indústria têxtil da cidade e do País – este foi o *shopping* que mais preservou as características arquitetônicas fabris originais.

Uma questão que vale ser destacada refere-se à memória desses remanescentes. São poucos aqueles que, após sua refuncionalização, mostram seu passado industrial de maneira destacada, visível e acessível ao público. Os exemplos de espaços culturais e de

consumo citados anteriormente – em especial o Centro Cultural Fundação Progresso, a Fábrica Bhering, o *Shopping Nova América* e o Bangu *Shopping* – são exceções em relação aos demais remanescentes refuncionalizados na cidade do Rio de Janeiro. Ainda assim, são iniciativas tímidas; algumas delas demonstram pouca preocupação com aspectos estéticos e/ou de conteúdo de informação, que não recebem o destaque que poderiam receber e, em geral, passam despercebidos pelos visitantes desses espaços. No caso da Fundação Progresso (Figura 1), no térreo, existe apenas uma pequena mesa com uma síntese da história do lugar (Figura 2) que inclui o período em que o prédio abrigava uma fábrica de fogões e cofres. No segundo pavimento, podem ser vistos alguns totens com fotos dos antigos equipamentos da fábrica

(Figura 3). A Fábrica Bhering mantém um “Museu do Chocolate”, um pequeno espaço, um tanto escondido, onde podem ser vistas antigas máquinas, com alguma explicação sobre as etapas de fabricação do chocolate (Figuras 4 e 5). O Museu sequer consta do pôster que apresenta a lista dos ateliês, lojas, cafés, bistrôs e equipamentos coletivos (banheiros, escadas e elevador), disponibilizado aos visitantes na portaria (Figuras 6 e 7). Em relação aos *shopping centers*, na entrada do Nova América, próximo da chaminé localizada em uma das entradas do *shopping*, existe uma placa com uma breve história da fábrica (Figuras 8 e 9). Já o Bangu tem iniciativas mais interessantes, que pretendem reunir acervo e histórias da antiga tecelagem com um centro de memória e algumas postagens no Facebook (Figuras 10, 11 e 12).

Figura 1 – Fachada atual da Fundação Progresso



Foto: Thiago Vargas, em 2024.

Figura 2 – Mesa com texto informativo sobre a fábrica de fogões e cofres

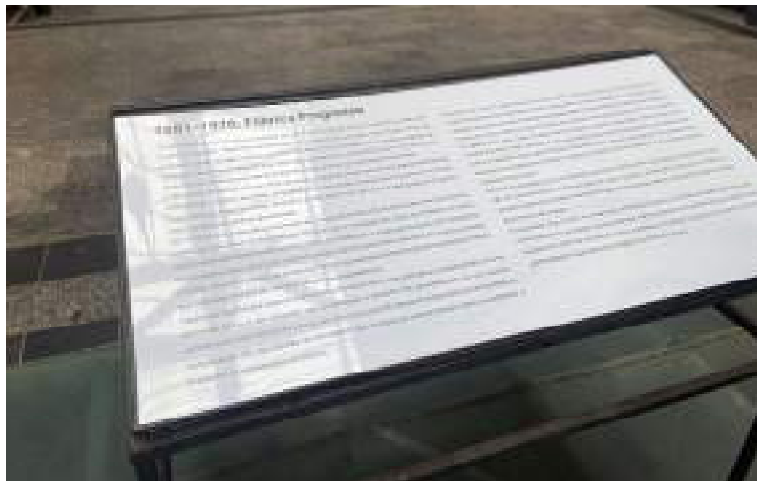


Foto: Thiago Vargas, em 2024.

Figura 3 – Totem com fotos dos antigos equipamentos da fábrica



Foto: Thiago Vargas, em 2024.

Figuras 4 e 5 – “Museu do Chocolate” da Fábrica Bhering



Foto: Thiago Vargas, em 2024.

Figuras 6 e 7 – Fábrica Bhering: entrada e fôlder



Foto: Thiago Vargas, em 2024.

Figuras 8 e 9 – *Shopping Nova América*: placa e chaminé



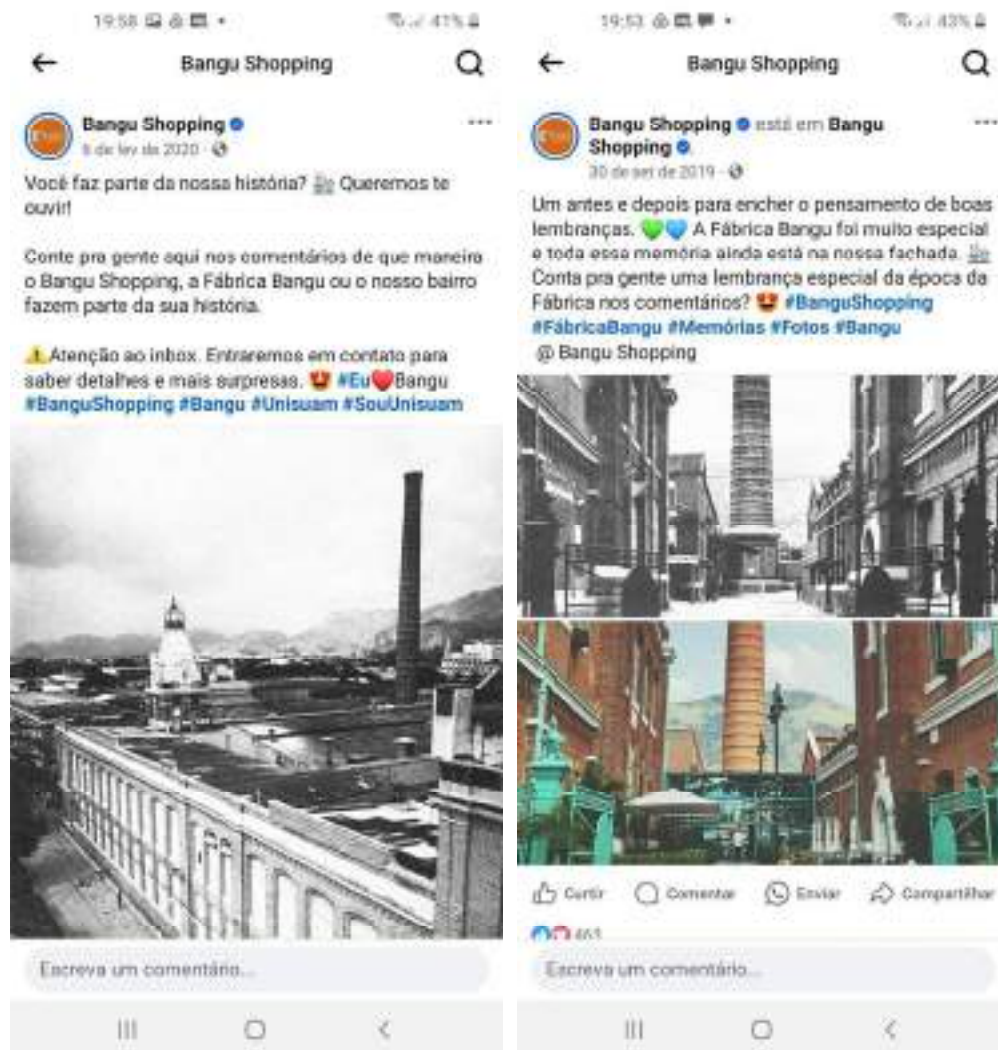
Foto: Thiago Vargas, em 2024.

Figura 10 – Entrada do Espaço Memórias Fábrica Bangu



Foto: Mariana Cardoso, em 2024.

Figuras 11 e 12 – Facebook do Bangu Shopping: postagens do Facebook



Fonte: Bangu Shopping, em 2020.

Em relação aos processos de refuncionalização que se encontram atualmente em desenvolvimento na cidade do Rio de Janeiro, é possível perceber a longa duração, a complexidade burocrática e a atuação e a disputa de diferentes atores sociais envolvidas nesses processos. Isso fica evidente, por exemplo, no caso da antiga Fábrica de Cartuchos de Realengo, um enorme complexo industrial que já teve alguns de seus espaços refuncionalizados – por exemplo, o Campus Realengo do Colégio Pedro II, que ocupa um dos prédios principais da antiga fábrica. Atualmente, outra área do complexo que ainda possui vários prédios fabris em ruínas, está em processo de refuncionalização e, até o final de 2024, deverá ser inaugurado o Parque de Realengo Jornalista Susana Naspolini. No entanto, as reivindicações da sociedade civil para que o espaço ganhasse uma nova função começaram há décadas, em 2004. Nesse processo, segundo Candida (2017), o espaço foi alvo de uma disputa de forças, na medida em que o Exército Brasileiro desejava transformar o local em um espaço habitacional exclusivo para seus integrantes, enquanto o movimento popular “O Realengo que Queremos” reivindicava a implantação de um parque ecológico. Somente em 2021, a prefeitura do Rio de Janeiro deu início às obras para a construção do parque.

Outro caso que envolve a atuação de diferentes atores sociais é o antigo espaço da fábrica de instrumentos musicais A Guitarra de Prata, que funcionou de 1887 a 2014 na rua da Carioca. A tradicional loja foi despejada pelo Opportunity Fundo de Investimento Imobiliário. No entanto, os prédios da rua da Carioca foram tombados e desapropriados pelo Instituto Rio Patrimônio da Humanidade (IRPH), em junho de 2013, criando o Sítio Cultural da Rua da Carioca (Bastos, 2014). Entretanto, em

março de 2022, o espaço foi ocupado por um coletivo feminista para acolher mulheres em situação de vulnerabilidade, alegando que o imóvel estava sem utilização há mais de oito anos e sem cumprir sua função social (Pitasse, 2022). Atualmente, apesar de pertencer à prefeitura do Rio, a instalação continua sendo ocupada pela Casa Almerinda Gama, coordenada pelo Movimento Olga Benário. O poder público, no entanto, tenta desocupar o espaço por meio de ação judicial (Casa Almerinda Gama, 2022).

A Estação Ferroviária Leopoldina – oficialmente Estação Barão de Mauá – é outro caso emblemático de processos de refuncionalização que se arrastam por anos. Localizada na avenida Francisco Bicalho, na zona norte, a antiga estação funcionou, até 2001, em um prédio histórico tombado pelo Iphan. Após duas décadas em completo estado de abandono e com risco de incêndio e desabamento, em 2023, o governo federal assumiu a administração da instalação que, anteriormente, era de responsabilidade da concessionária privada SuperVia (Schmidt, 2023), prometendo a restauração da estação. No entanto, em fevereiro de 2024, a administração foi repassada da União para o município, que planeja construir, ali, um conjunto habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida, um centro de convenções e uma nova Cidade do Samba.

Há outros casos mais complexos e aparentemente indefinidos como o Moinho Fluminense, a primeira fábrica de moagem de trigo do Brasil. Após o deslocamento da fábrica da empresa para o município de Duque de Caxias, em 2016, o espaço no bairro da Saúde, região central da cidade, passou por diversas tentativas de refuncionalização (Lucena, 2017), até que foi comprado em 2019 pela Autonomy Investimentos & Afiliates (Agenda Bafafá, 2020).

A empresa chegou a divulgar que o Moinho Fluminense seria um espaço multiuso com sete andares, contendo *shopping center*, hotel, escritórios, bares, restaurantes, espaços para exposições de artes e para eventos. A conclusão da primeira fase da refuncionalização está/ estava prevista para 2025 (Vieira, Lima e Luz, 2022). No entanto, até o momento, nenhuma obra foi iniciada; o complexo fabril permanece fechado e alguns de seus prédios encontram-se em estado de deterioração.

Existem casos em que o abandono é ainda mais evidente, como o da antiga fábrica da extinta Companhia Estadual de Gás (CEG), localizada na avenida Presidente Vargas, centro do Rio, que, apesar de tombada por sua importância arquitetônica, histórica e cultural, encontra-se abandonada há anos e hoje tem sua fachada repleta de pichações. Já o complexo industrial da GE, situado no bairro Maria da Graça, no subúrbio ferroviário da zona norte, encontra-se sem utilização desde 2008, quando a fábrica foi fechada e vendida para Efficient Lighting Products (ELP) – empresa que, posteriormente à compra, entrou em processo de falência. Desde então, a instalação se encontra fechada e em ruínas, tendo sido a ELP processada pela prefeitura do Rio, considerando que o espaço enfrentava sérios problemas ambientais, pois estava cercado de material tóxico (Brito, 2018). Até setembro de 2023, a instalação estava sob o controle de um administrador nomeado pelo Juízo de Falências da ELP, quando, então, o estado do Rio de Janeiro ganhou na justiça uma liminar pela posse do terreno. A ideia é implementar projetos sociais no local, com o objetivo de geração de emprego e renda na região, além de um mercado produtor, um novo Batalhão da Polícia Militar, um ambulatório médico de especialidades, um parque urbano, uma vila

olímpica e um centro comercial (Lopes, 2023). No entanto, o processo de refuncionalização ainda não foi iniciado, assim como a transferência de posse do terreno, indicando que ainda há um longo caminho pela frente para que o espaço ganhe uma nova função.

Ao longo da pesquisa, identificou-se que, no caso de construção de núcleos residenciais, as instalações industriais foram destruídas por completo, restando, em alguns casos, apenas a chaminé da antiga fábrica, como no Condomínio Solaris da Torre (popularmente conhecido como Tijolinho), que ocupa o antigo espaço da Fábrica Têxtil Cruzeiro e América Fabril, no bairro do Andaraí, zona norte da cidade. A preservação de chaminés é bastante comum, uma vez que são consideradas objetos simbólicos que remetem à indústria.

A análise da função atual dos remanescentes industriais do Rio de Janeiro revelou que 25% estão atualmente “sem função”, indicando, de um lado, o abandono dessas instalações e, de outro lado, o potencial de refuncionalização, as oportunidades de pensar caminhos para a ocupação e a criação de novos usos para esses remanescentes.

Consideração finais

Conforme Baer (1985), a cidade do Rio de Janeiro teve lugar central nos primórdios da industrialização no Brasil, com destaque para a região central e a zona norte atuando como polos industriais, recebendo uma grande quantidade de instalações fabris. No entanto, como sinaliza Ribeiro (2002), a liderança do Rio de Janeiro na industrialização brasileira durou até as primeiras décadas do século XX, quando foi

ultrapassada por São Paulo. A partir daquele momento, a cidade passou a ganhar um novo perfil, o de cidade de serviços, e um novo imaginário, o de “cidade maravilhosa”, levando ao apagamento do passado industrial da capital fluminense, de acordo com Cavalcanti e Fontes (2011) e a Revista Museu (2018).

Esse cenário foi agravado com o processo de desindustrialização pelo qual passou o Brasil na década de 1970, tendo sido o estado do Rio de Janeiro um dos epicentros da desindustrialização nacional (Sobral, 2017). Como consequência, a capital fluminense se firmou como cidade de serviços e indústrias criativas, reafirmando sua função de provedora de serviços modernos, voltada, particularmente, para o turismo e os negócios. A atual identidade do Rio, além de reforçar sua memória como capital federal, acentua suas belezas naturais.

Nas últimas décadas do século XX, consolidaram-se os debates mundiais e nacionais sobre patrimônio industrial e acentuaram-se os processos de refuncionalização nestes espaços. A refuncionalização de remanescentes industriais tem sido apontada como uma relevante opção para a preservação das instalações físicas e da memória fabril, além de propiciar a revalorização de certas áreas das cidades, impulsionando, inclusive, o turismo em certas regiões.

Os resultados da pesquisa apresentada neste artigo revelam que a maioria dos remanescentes refuncionalizados hoje possui funções ligadas às indústrias criativas, e um quarto dos remanescentes encontram-se atualmente abandonados e sem função. Conclui-se que: (1) no caso dos remanescentes já refuncionalizados, cabe trabalhar, de forma qualificada, o resgate e o registro da memória do período fabril desses espaços – a academia e os órgãos

de preservação do patrimônio podem atuar nesse sentido; (2) no que se refere às fábricas, armazéns portuários e estações ferroviárias desativadas, apesar de certo descaso e abandono dessas instalações, existem oportunidades para pensar caminhos para a criação de novos usos para esses remanescentes. No que diz respeito à economia criativa e ao território, discute-se a relação simbiótica entre esses dois temas, manifestada pela capacidade das atividades econômicas criativas e dos seus arranjos e interações socioculturais se constituírem em um dos motores do desenvolvimento dos territórios, ao mesmo tempo que as especificidades territoriais se tornam elementos determinantes para a realização dessas atividades, desses arranjos e dessas interações. No entanto, é urgente refletir e propor refuncionalizações que considerem, além do valor arquitetônico das instalações fabris, as questões históricas, as relações sociais e os aspectos culturais que envolvem o remanescente industrial da cidade.

Por fim, cabe reiterar que, tendo sido realizada por meio de levantamento bibliográfico e de levantamento documental, a pesquisa teve o intuito de identificar os remanescentes de grande porte da cidade, mas é reconhecida a existência de remanescentes de pequeno porte (fábrica e galpões de menor dimensão) que também fazem parte da paisagem urbana do Rio de Janeiro, mas que somente poderão ser identificados via levantamento de dados primários feito por meio de um trabalho de campo minucioso. As próximas etapas da pesquisa incluem a criação de um *site* provisoriamente nomeado de Remanescentes Industriais do Rio de Janeiro, que estará disponível para o público, e a editoração de material com identificação das indústrias abandonadas com potencial de refuncionalização e com recomendações para

processos de refuncionalização participativos, com participação e envolvimento de organizações da sociedade civil, além de órgãos do poder público e de setores do mercado. Espera-se

que, no futuro, novas pesquisas possam ampliar o recorte geográfico da capital, mapeando o remanescente industrial de outras cidades e municípios do estado do Rio de Janeiro.

<https://orcid.org/0000-0001-7879-1218>

Escola Superior de Propaganda e Marketing, Programa de Pós-Graduação em Economia Criativa, Estratégia e Inovação. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.
sborges@espm.br

Nota de agradecimento

Este artigo é parte dos resultados de projeto de pesquisa financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio do Edital Pró-Humanidades, Chamada n. 40/2022.

Colaboradores do artigo: Thiago Mendonça Vargas e Mariana Rodrigues de Sousa Cardoso, bolsistas do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica, estudantes de graduação em Comunicação e Publicidade da Escola Superior de Propaganda e Marketing Rio.

Notas

- (1) A respeito do Projeto Porto Maravilha, iniciado em 2009, cujo objetivo é a revitalização da zona portuária do Rio de Janeiro, ver Companhia Docas do Rio de Janeiro – CDRJ (2009).
- (2) De acordo com a United Nations Conference on Trade and Development – Unctad (2010), as indústrias criativas são aquelas que têm origem na criatividade, na habilidade e no talento individual, e envolvem ciclos de criação, produção e distribuição de bens e serviços que usam criatividade e capital intelectual como insumos primários.
- (3) Cabe enfatizar que, em seu artigo, Mendonça (2001) não menciona o termo “remanescentes industriais”. A referência ao trabalho daquele autor para pensar o conceito de remanescentes industriais é, portanto, uma conjectura desta autora.
- (4) Tendo em vista tamanho de equipe, orçamento e tempo disponíveis, esse levantamento não foi previsto no projeto de pesquisa que deu origem a este artigo.

- (5) Apesar desse esforço de levantamento bibliográfico e documental, algumas informações sobre determinadas fábricas não foram encontradas, mostrando que existe, de fato, uma grande lacuna de informações e poucos registros no que tange ao tema do patrimônio industrial carioca, reforçando a questão do apagamento do passado industrial da cidade, como indica o historiador Paulo Fontes (Revista Museu, 2018).
- (6) Em alguns meses o material completo (informações e imagens) da pesquisa será disponibilizado em site de acesso público.
- (7) O proprietário atual de uma das instalações analisadas, a Cia. Hanseática (Brahma) localizada na Tijuca, foi classificado como municipal e privado ao mesmo tempo, na medida em que o antigo espaço fabril foi transformado em dois locais, com novas funções: o Centro Coreográfico da prefeitura e a Galeria Comercial. Este caso reflete uma tendência no processo de refuncionalização de alguns remanescentes, que consiste no desmembramento da instalação industrial. Outros exemplos evidenciam este caso, em que, apesar de o tipo de proprietário atual ser o mesmo, os espaços adquiriram funções diferentes, como nos casos do Matadouro Industrial de Santa Cruz – que atualmente abriga o Palacete Princesa Isabel e o Ecomuseu do Quarteirão Cultural do Matadouro de Santa Cruz – e da Fundação Manoel Lino Costa – que ocupava os números 152 e 154 da Rua Sacadura Cabral. Atualmente, apenas o edifício de número 154 possui função, consistindo em um espaço para realização de eventos denominado Sacadura 154, criado em 2014.

Referências

- ABREU, A. et al. (2019). A face metropolitana das cidades: Nova Iguaçu e Duque de Caxias. ARQUISUR. *Anais*. Belo Horizonte. Disponível em: <https://proceedings.science/arquisur-2019/trabalhos/a-face-metropolitana-das-cidades-nova-iguacu-e-duque-de-caxias?lang=pt-br#>. Acesso em: 21 set 2023.
- AGENDA BAFAFÁ (2020). *Grupo de investimento paulista compra Moinho Fluminense e projeta shopping, escritórios e hotel*. Rio de Janeiro, Agenda Bafafá. Disponível em: <https://bafafa.com.br/mais-coisas/jornal-bafafa/grupo-de-investimento-paulista-compra-moinho-fluminense-e-projeta-shopping-escritorios-e-hotel>. Acesso em: 23 set 2023.
- ALBERNAZ, M.; DIÓGENES, M. (2022). Impactos do planejamento urbano na localização das indústrias nas cidades: um estudo sobre o zoneamento industrial nos subúrbios da metrópole do Rio de Janeiro. Espaços urbanos e metropolização no Brasil (1940-1970). *Acervo – Revista do Arquivo Nacional*, v. 36, n. 1, pp. 1-23. Disponível em: <https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/1877>. Acesso em: 2 set 2023.
- ANDRES, L. (2011). Alternative initiatives, cultural intermediaries and urban regenerations: the case of La Friche (Marseille). *European Planning Studies*. Londres, v. 19, n. 5, pp. 795-811.
- AZEVEDO, M. (2010). A história industrial do Rio de Janeiro. *Jornal GGN*. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://jornalggm.com.br/historia/a-historia-industrial-do-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 2 set 2023.
- BAER, W. (1985). *A industrialização e o desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, FGV.
- BASTOS, I. (2014). Loja centenária de instrumentos musicais é despejada no RJ. *Jornal GGN*. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://jornalggm.com.br/economia/loja-centenaria-de-instrumentos-musicais-e-despejada-no-rj/amp/>. Acesso em: 23 set 2023.
- BEYNON, H.; HUDSON, R.; SADLER, D. (1996). *A place called Tesside: a locality in a global economy*. Edinburgh, Edinburgh University Press.

- BRASIL, Z. (2022). *Patrimônio Industrial na Cidade do Rio de Janeiro e a preservação dos espaços correlatos*. Rio de Janeiro, Unirio.
- BRITO, L. (2018). Terreno de antiga fábrica da GE está abandonado e empresa será processada pela Prefeitura. *Eu, Rio!* Rio de Janeiro. Disponível em: <https://eurio.com.br/noticia/2774/terreno-de-antiga-fabrica-da-ge-esta-abandonado-e-empresa-sera-processada-pela-prefeitura.html>. Acesso em: 23 set 2023.
- CANDIDA, S. (2017). Fábricas desativadas na cidade voltam ao foco da prefeitura. *O Globo*. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/fabricas-desativadas-na-cidade-voltam-ao-foco-da-prefeitura-21148461>. Acesso em: 23 set 2023.
- CASA ALMERINDA GAMA (2022). *Resiste Almerinda!*. Brasil, 12 nov. Instagram: @casaalmerindagama. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/Ck4RonIJWBe/>. Acesso em: 23 dez 2023.
- CAVALCANTI, M.; FONTES, P. (2011). Ruínas industriais e memória em uma "favela fabril" carioca. *História Oral*, v. 14, n. 1, pp. 11-35. Disponível em: <https://revista.historiaoral.org.br/index.php/rho/article/view/221>. Acesso em: 20 set 2023.
- CDRJ – Companhia Docas do Rio de Janeiro (2009). PDZ – Plano de desenvolvimento e zoneamento do Porto do Rio de Janeiro: plano de adequação. Tostes & Medeiros. Disponível em: <https://www.ccparrio/projeto/porto-maravilha/>. Acesso em: 18 jul 2024.
- CENTENO, V. (2019). Desindustrialização brasileira: uma análise à luz do controverso debate. *Cadernos do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, v. 14, n. 25, pp. 83-108.
- COWIE, J.; HEATHCOTT, J. (org.) (2003). *Beyond the ruins: the meanings of deindustrialization*. Ithaca, Cornell University Press.
- DAMAS, E. (2008). *Distritos industriais da cidade do Rio de Janeiro: gênese e desenvolvimento no bojo do espaço industrial carioca*. Dissertação de mestrado. Niterói, Universidade Federal Fluminense. Disponível em: <https://www.livrosgratis.com.br/ler-livro-online-103553/distritos-industriais-da-cidade-do-rio-de-janeiro--genese-e-desenvolvimento-no-bojo-do-espaco-industrial-carioca>. Acesso em: 10 dez 2023.
- FAJARDO, W. (org.) (2014). *Guia do Patrimônio Cultural Carioca: bens tombados 2014*. 5 ed. Rio de Janeiro, Prefeitura do Rio de Janeiro.
- FEATHERSTONE, M. (1995). *Cultura de consumo e pós-modernismo*. São Paulo, Studio Nobel.
- FILHO, A.; CAMPOS, P.; BRANDÃO, R. (2018). Industrialização fluminense nos séculos XIX e XX: novas pesquisas e novos saberes. *Espaço e Economia*, v. 12. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/3455>. Acesso em: 23 set 2023.
- FONTES, P. (2006). Mapeando o patrimônio industrial em São Paulo. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, n. 4, pp. 1-4.
- GABRIEL, L. et al. (2013). Formação de espaços criativos: o caso da LX Factory em Lisboa. In: CONGRESSO DA GEOGRAFIA PORTUGUESA. Évora. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/277708936>. Acesso em: 8 set 2023.
- HARVEY, D. (2001). *Condição pós-moderna*. São Paulo, Edições Loyola.
- _____. (2014). *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- JESUS, J. T. (2019). *Uma visão crítica sobre a refuncionalização de edifícios de carácter industrial*. Lisboa, ISCTE-IUL.
- LEITE, R. P. (2006). "Margens do dissenso: espaço, poder e enobrecimento urbano". In: FRÚGOLI JR., H.; ANDRADE, L. T.; PEIXOTO, F. A. (org.). *As cidades e seus agentes: práticas e representações*. Belo Horizonte/São Paulo, PUC Minas/Edusp.

- LOPES, G. (2023). Estado do RJ ganha na justiça a posse de terreno da antiga fábrica da General Electric no Jacarezinho. *Diário do Rio*. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://diariodorio.com/estado-do-rj-ganha-na-justica-a-posse-de-terreno-da-antiga-fabrica-da-general-electric-no-jacarezinho/>. Acesso em: 23 set 2023.
- LUCENA, F. (2017). História da fábrica Moinho Fluminense. *Diário do Rio*. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://diariodorio.com/historia-da-fabrica-moinho-fluminense/>. Acesso em: 21 set 2023.
- MENDONÇA, A. M. (2001). Vazios e ruínas industriais: ensaio sobre friches urbanas. *Arquitextos*. São Paulo, v. 2. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/02.014/869>. Acesso em: 18 set 2023.
- MENEGUELLO, C. (2011). Patrimônio industrial como tema de pesquisa. In: I SEMINÁRIO INTERNACIONAL HISTÓRIA DO TEMPO PRESENTE. *Anais*. Florianópolis, Udesc; ANPUH-SC; PPGH. Disponível em: <https://eventos.udesc.br/ocs/index.php/STPII/stpi/paper/viewFile/313/234>. Acesso em: 2 set 2023.
- _____. (org.) (2021). *Arte e patrimônio industrial*. São Paulo, Cultura Acadêmica. Série TICCIIH-Brasil Novas perspectivas. v. 3.
- OLIVEIRA, A.; RODRIGUES, A. (2009). Industrialização na periferia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: novos paradigmas para velhos problemas. *Semestre Económico*. Medellín, v. 12, n. 24, pp. 127-143.
- OLIVEIRA, L. I. P. M. (2015). Culture as an engine in Palo Alto's urban renegeations process. *On The Waterfront*, v. 37, pp. 7-45.
- OLIVEIRA, M. (1992). "A questão da industrialização no Rio de Janeiro: algumas reflexões". In: RIBEIRO, W. (org.). *Geografia, território e tecnologia*. São Paulo, AGB, pp. 91-102. Disponível em: <https://publicacoes.agb.org.br/terralivre/issue/view/13/9>. Acesso em: 2 set 2023.
- PACHECO, S. (2020). "A fábrica e a cidade: uma relação simbiótica entre a Robinson e Portalegre". In: CARDOSO DE MATOS, A. et al. (org.). *Patrimônio Industrial Ibero-americano: recentes abordagens*. Évora, Publicações do Cidehus. Disponível em: <http://books.openedition.org/cidehus/12832>. Acesso em: 10 set 2022.
- PITASSE, M. (2022). Ocupação é inaugurada no Rio para ajudar mulheres em situação de vulnerabilidade. *Brasil de Fato*. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.brasildefatojr.com.br/2022/03/08/ocupacao-e-inaugurada-no-rio-para-organizar-mulheres-em-situacao-de-vulnerabilidade>. Acesso em: 23 set 2023.
- REVISTA MUSEU (2018). Um passado ainda presente: historiador desenvolve DVD sobre a industrialização do Rio de Janeiro. *Revista Museu. Notícias*, 19 mar. Disponível em: <https://www.revistamuseu.com.br/site/br/noticias/nacionais/4330-09-03-2018-um-passado-ainda-presente-historiador-desenvolve-dvd-sobre-a-industrializacao-do-rio-de-janeiro.html>. Acesso em: 15 set 2022.
- RIBEIRO, M. A. (2002). "O mercado de trabalho na cidade de São Paulo". In: SILVA, S. S.; SZMRECSÁNYI, T. (org.). *História econômica da Primeira República*. 2 ed. rev. São Paulo, Edusp, pp. 341-368.
- ROWTHORN, R.; RAMASWAMY, R. (1999). Growth, trade and de-industrialization. *IMF Staff Papers*, v. 46, n. 1.
- RUIVO, E. (2018). *Refuncionalização de edifícios de arquitetura industrial, de armazenamento e comercial*. Lisboa, ISCTE-IUL.
- SANTOS, M. (1985). *Espaço e método*. São Paulo, Editora Nobel.
- _____. (1998). *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo, Hucitec.
- _____. (2002). *A natureza do espaço: técnica, tempo, razão e emoção*. São Paulo, Edusp.

- SCHMIDT, S. (2023). Novos rumos para a Leopoldina. *O Globo*. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2023/09/04/novos-rumos-para-a-leopoldina-o-globo-visitou-o-predio-e-revela-reliquias-no-interior-da-velha-estacao-veja-as-fotos.ghtml>. Acesso em: 23 set 2023.
- SILVA, J.; LOURENÇO, A. L. (2014). Revisitando o conceito de desindustrialização. *Revista Oikos*. Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, pp. 57-73.
- SMITH, L. (2006). *Uses of Heritage*. Nova York, Routledge.
- SOBRAL, B. L. B. (2017). “A evidência da estrutura produtiva oca: o estado do Rio de Janeiro como um dos epicentros da desindustrialização nacional”. In: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. (org.). *Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*. Rio de Janeiro, Ipea, pp. 397-426.
- SOTRATTI, M. A. (2015). “Revitalização”. In: REZENDE, M. B. et al. (org.). *Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural*. Rio de Janeiro/Brasília, IPHAN/DAF/Copedoc. (verbete). ISBN 978-85-7334-279-6. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural/detalhes/58/revitalizacao>. Acesso em: 22 nov 2023.
- TICCIH (2003). Carta de Nizhny Tagil. Comitê Internacional para a Conservação do Patrimônio Industrial. Disponível em: <https://ticcihbrasil.org.br/cartas/carta-de-nizhny-tagil-sobre-o-patrimonio-industrial/>. Acesso em: 2 set 2023.
- _____. (2018). Carta de Sevilha de Patrimônio Industrial 2018: los retos del siglo XXI. In: SEMINARIO DE PAISAJES INDUSTRIALES DE ANDALUCÍA PENSANDO EL PATRIMONIO INDUSTRIAL: LOS RETOS DEL SIGLO XXI. Espanha, Centro de Estudios Andaluces. Disponível em: https://www.centrodeestudiosandaluces.es/noticias/descargar/1888/documento/3563/FI00119_PaisajesIndustriales_ok_04022019.pdf. Acesso em: 2 set 2023.
- TREGENNA, F. (2009). Characterizing deindustrialization: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. *Cambridge Journal of Economics*, v. 33, n. 3.
- UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (2010). *Creative economy: a feasible development option*. Geneva, Unctad.
- VIEIRA, D.; LIMA, D.; LUZ, J. (2022). Moinho Fluminense vai virar espaço multiuso no Porto Maravilha. *G1*. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/08/02/moinho-fluminense-vai-virar-espaco-multiuso-no-porto-maravilha.ghtml>. Acesso em: 23 set 2023.

Texto recebido em 30/mar/2024
 Texto aprovado em 21/maio/2024

A factory for unicorns: continuous and flexible repurposing in Lisbon's digital era

Uma fábrica para unicórnios: refuncionalização contínua e flexível na era digital de Lisboa

João Felipe Pereira Brito [1]

Abstract

Hub Criativo do Beato is an infrastructure targeted at digital innovation in the city of Lisbon, Portugal, that has been constituted, since 2016, through a process that I call continuous and flexible repurposing of an old military-industrial complex. I also understand it as an anchor for urban rehabilitation and as a representation apparatus for a city that competes internationally to attract capital in the context of the global rise of the digital economy. A multiplicity of ideas, experiments, and openness to change and adaptations guide its projects. The article seeks to critically understand the connections between urban production and the digital economy. This case study derives from qualitative research of an explanatory--interpretive nature based on grounded theory.

Keywords: repurposing; industrial heritage; digital economy; digital innovation ecosystem; Lisbon.

Resumo

Hub Criativo do Beato é uma infraestrutura voltada à inovação digital da cidade de Lisboa, Portugal, que vem sendo constituída, desde 2016, por um processo que chamo de refuncionalização contínua e flexível de um antigo complexo industrial militar. Também a compreendo como âncora de reabilitação urbana e como dispositivo de representação para uma Lisboa que compete internacionalmente por atração de capitais em contexto de ascensão global da economia digital. Multiplicidade de ideias, experimentações, aberturas a mudanças e adaptações dão o tom dos projetos lá realizados. O artigo busca compreender criticamente os enlaces possíveis entre produção do urbano e economia digital. Trata-se de um estudo de caso derivado de pesquisa qualitativa de caráter explicativo-interpretativo e baseada no modelo grounded theory.

Palavras-chave: refuncionalização; patrimônio industrial; economia digital; ecossistema de inovação digital; Lisboa.



Introduction¹

The buildings with sturdy walls could not hide the traces of obsolescence of that old military-industrial complex. In plain sight, wide square windows and old exposed metal ducts, surrounded by wide, empty corridors and huge silos for storing grain. Inside the complex, there were signs of recent cleaning and some organization of the machinery, furniture and rubble that occupied open areas and covered spaces. On a stretch of an internal road, paved and flanked by narrow sidewalks covered in Portuguese mosaic in white limestone, a wooden table stood out on a red carpet and dozens of chairs in front of it. There, on 17/6/2016, the Prime Minister of Portugal, António Costa, and the Mayor of Lisbon (CML, the city hall), Fernando Medina,² signed a contract in which the Portuguese State ceded to CML, for 50 years, the *Ala Sul da Manutenção Militar do Beato* (*South Wing of the Military Maintenance of Beato*). The aim was to transform the place into an *innovation hub*, a *creative and entrepreneurial space* that, according to Medina, would be *an important step for the future of Lisbon and, in particular, the eastern part (of the city)* (Fernando Medina e António Costa apresentam o Hub Criativo de Lisboa, 2016).

The previous year, Lisbon had won the right to host the international digital economy conference *Web Summit*, previously held in Dublin (Ireland), which was then considered the largest and most prestigious in the world. The first edition of the event took place in November 2016, five months after the announcement of this new infrastructure. Although based in a sports arena and a convention center in Parque

das Nações,³ the 2016 Web Summit took place at the future Beato hub facilities with some activities and technical visits. Both the major event and the infrastructure are part of a state strategy to transform Lisbon into a globally recognized innovation capital.

With this brief context as a backdrop, I emphasize that the object of this work is the process that has been transforming the former *Manutenção Militar* (MM, Military Maintenance), a military industrial complex listed in the material heritage collection of the city of Lisbon and deactivated in 2011, into a new infrastructure, later named *Hub Criativo do Beato* (HCB, *Beato Creative Hub*). The main objective is to analyze and critically understand this repurposing, a phenomenon that I define as a sociotechnical reconversion of “material remnants of the past” (Rufinoni, 2013, p. 31), which provides for “historical preservation” and a “healthy logistics economy” (Choay, 2006, pp. 219-220).

The fact that the HCB has been established gradually is one of its most special characteristics. A multitude of ideas, experiments and openness to future changes and adaptations set the tone for the projects that are launched on and within it. This is precisely at this time of global rise of the digital economy and major incentives for the “digital transition” in the European Union (EU) and in Portugal (European Council, 2019; Portuguese Republic, n.d.). By “digital economy” I define a globalized field of the capitalist economy in which “fundamental innovations” (semiconductors, processors, software), “core technologies” (computers, telecommunications devices) and “enabling infrastructures” (Internet, telecommunications networks, technological innovation centers) are intensively

used by companies that change “patterns of production (supply) and consumption (demand)” and that, to a large extent, are affected by these same digital services and tools and have profound repercussions on many other economic fields (Unctad – United Nations Conference on Trade and Development, 2021, p. 22). The digital economy has also been thought of based on concepts such as “new productive restructuring” (Tonelo, 2020), “industries 4.0” (Sony and Naik, 2020), “informational-digital capitalism” (Praun and Antunes, 2020) and, at the beginning of the last decade, “digital era” (Fisher, 2010; Orton-Johnson and Prior, 2013).

Thus, the following questions guided the writing of this article: a) can the transformation of an old industrial complex into an innovation hub contribute to the understanding of urban production in the digital age? b) if so, through which elements? I started from two hypotheses: 1) the object, the repurposing in its ideas and practices, demonstrates some current conditions for the reconversion of urban infrastructures intended as levers of the digital economy; 2) it is a phenomenon “good to think about” (Lévi-Strauss, 1980) the materialization of “digital cities” or “capitals of innovation”, redesigned under the dilemmas of an economic field in which virtuality, nomadism, risk and ephemerality are the norms (cf. Pimentel, 2021). The objective of the work is, therefore, and by answering the preliminary questions, to evaluate the relevance of these hypotheses, or “to make intelligible the cause and nature” of well-defined objects and phenomena and their contextualized significance (Weber, 2003, p. 91). In general terms, the work sought possible reconciliations between urban production and the digital economy based on a case study.

To demonstrate the confirmation of hypotheses 1 and 2, I will bring unpublished qualitative data (from interviews, ethnographic scenes, documentary and bibliographic data, news reports) and appropriate to an object that is a “manifest” microprocess, that is, “recognized, foreseen and intended” (Sztompka, 2005, pp. 49 and 53). The article will address these two issues, supported by a bibliography that dialogues with contemporary sociological debates, texts on the anthropology of infrastructures and urban studies linked to the emergence of a digital era. This is a case study derived from a qualitative research (2021-2023) of an explanatory-interpretative nature and based on the “grounded theory” model (Glaser, 2002).

Part 1 – A digital innovation hub for a post-crisis Lisbon

To understand the context that enables and encourages the actions analyzed in this article, I would like to point out that Lisbon is the capital of a peripheral European state that suffered a serious sovereign debt crisis in the last decade and is committed to EU policies, values and financial transfers. The time frame of this research (2012-2023) was a period of Portuguese economic restructuring after the crisis and the agreements with the troika (International Monetary Fund – IMF, European Commission, European Central Bank, between 2011 and 2014), whose main effects (and conditions for these agreements) were the reduction of the State and the rights of the population, the privatization of important

public assets and the opening of markets, especially real estate and those linked to urbanization (cf. Amaral, 2022; Carmo, Ascensão and Stevens, 2018; Seixas, 2021). All this occurred in parallel with the explosion of urban services of a “platform capitalism” (Antunes, 2021; Srnicek, 2017). Lisbon has been considered by some authors as an “Uber laboratory” (Tomassoni and Pirina, 2022), as a locus of “digital-based financial extractivism” that triggers “urban struggles” (Silva, 2022) and as a privileged place to observe state incentives for “local accommodation” (housing aimed at tourist or short-term rentals, mediated by digital platforms) and its gentrifying effects (cf. Alves et al., 2023; Gago, 2018; Mendes, 2022).

New forms of remote work or telework have also had a significant impact on the city, attracting “new translocal figures that break the bond between work and home spaces, such as the digital nomad” (Drago, 2022, p. 18). By digital nomad, I understand agents with flexible jobs who can move between different territories whenever they deem necessary, because they have qualifications that allow them to undertake and/or provide professional services remotely (online, using the Internet, laptops, smartphones, software and other digital tools) to markets in different countries and also because they have sufficient financial resources and/or relatively good salaries to take on the challenges of this mobility. This type of professional demands innovative urban architectures and services, for flexible and occasional use, such as shared workspaces (coworkings and colabs), housing with small bedrooms and shared dining and leisure spaces (colivings) or cafes with tables and Internet available. In general, for digital nomads and tourists, urban types

that are already widespread around the world, the entire city is flexible and occasional: a large facility that can be used temporarily. They are not characterized by the public commitments of a traditional city dweller, “with more permanent residence” (Seixas, 2021, p. 93) and immersed in neighborhood and municipal policies, but live as “city users”, with “more sporadic residence”. Even so, they are considered by local governments and businesspeople as fundamental to “cultural dynamism” and the “creative economy” (ibid., pp. 94-97). In the case of digital nomads, they are considered so indispensable to leveraging the digital economy that they are attracted, including through tax benefits and the issuance of special residence and work visas.⁴

I start from the observation that, in a new stage of global intercity competition to attract investment, Lisbon is striving to set up a *digital innovation ecosystem* (DIE) that greatly contributes to the events and actors mentioned. I define this DIE as a network of agents, events, places and infrastructures that (1) has been built, sponsored and promoted mainly by the city and national governments; (2) is fueled by the investments and interests of individuals or companies (*startups*, *scaleups*, *unicorns* and *big techs*)⁵ that aim to work, undertake and develop globally marketable digital products and services from Lisbon; (3) mobilizes circulation and interactions (competitive or cooperative) between these agents throughout the city and between these agents and the city. Therefore, in an attempt to emerge more quickly from the sovereign debt crisis, attract capital, increase the volume and average wage of its jobs and, at the same time, advance in the implementation of old urban plans, the CML, in partnership with the Portuguese government

and the EU, has been adopting, over the last decade, a set of new and old grammars of “urban entrepreneurship” (Harvey, 1989, 2005; Wu, 2018), linked to the digitalization that restructures current capitalism.

It is also worth highlighting the effects of the Covid-19 pandemic (2019-2022) on this process. For some authors, it was a “second crisis” that Lisbon and Portugal had to face (cf. Drago, 2022; Tulumello and Mendes, 2022). On the one hand, infrastructure works were interrupted, investments were suspended, tourism and services suffered a huge blow. On the other hand, social distancing led to an acceleration of the digitalization of life. With the gradual reopening of services and the resumption of investments, the agents and infrastructures of the digital economy gained much more relevance, legitimacy and urgency in public debate, state policies and private planning.

Eastern riverside area: historic industrial zone and urban rehabilitation front

The parishes of Beato and Marvila were suburbs until the first third of the 19th century, with many Catholic convents, mansions and farms of the old Portuguese nobility and land use for rural activities. Some of these features remain visible to this day in the toponymy, in material heritage (churches, mansions, fountains, facades) and in rural traditions, such as goat herding and family farming on idle public land (Map 1).

During the 19th century, with the end of absolutism and the triumph of liberalism, after a period of intense civil conflicts, “[...] many convents were transformed into fundamental facilities for the city (hospitals, schools, courts, barracks)” (Seixas, 2021, p. 18). There was also the alienation of properties that had previously belonged to the Crown and the old nobility. It was the century of industrialization in Portugal: the port was expanded, the railway was built, and industries, towns, courtyards, clubs and workers’ social gatherings were set up in this region on the banks of the Tagus (cf. Silva, 2020; Marques, 1996). In 1890, there were 156 “industrial branches” in the “eastern parishes” of Lisbon (Folgado and Custódio, 1999, p. 19).

In 1888, the Convento das Grilas (Grilas Convent), whose memory is now residual, was transformed into a factory infrastructure belonging to the Portuguese armed forces, which already occupied nearby areas, called *Manutenção Militar* – this one, yes, has a very vivid memory among residents, public managers, new entrepreneurs and visitors to the HCB (Figure 1).

In 1908, the *Fábrica Braço de Prata* (Braço de Prata Factory), responsible for the production of weapons and ammunition for the Portuguese armed forces, began operating in the parish of Marvila, a 15-minute walk from Beato. It was closed in the 1990s. It is also important to note that both military manufacturing infrastructures – *Manutenção Militar* (Beato) and *Fábrica Braço de Prata* (Marvila) – declined after the *Revolução dos Cravos* (Carnation Revolution), with the end of the Portuguese empire and the colonial wars in Africa (Ribeiro, 2017).



Figure 1 – Beato's Manutenção Militar, in 1932⁶

Source: Pinto (1966).

At the turn of the 20th century to the 21st century, the deindustrialization that swept through Europe's peripheral economies at that time and the economic-productive pacts that conditioned Portugal's entry into the European Economic Community (EEC) 1985 (signing of the Treaty of Accession) and the euro zone in 2002 contributed to the closure or weakening of factories and the emptying of surrounding neighborhoods as a consequence (cf. Pereira, 2016).

This area currently attracts businesses advertised by governments, the media, and investors as creative and innovative: art galleries, craft breweries, cultural spaces, coworking spaces, and colabs (De Xabregas..., 2017). High-cost real estate developments are also arriving, linked to new "material and

symbolic investments" (Brito, 2021; Costa, 1999) that take advantage of the industrial past of these places, their memories, their heritage, and their aesthetics. There is talk of an "urban rebranding" (Azevedo, 2019) and of "conflicting imaginaries" (Pereira and Brito, 2022a) and "overlapping" (Pereira and Brito, 2022b) in this deindustrialized region that is undergoing gradual rehabilitation.

If in the past it was industrial modernization that was imposed on that site, with a long-term future and some stability of jobs, processes and products, now it is the emergence of people, spaces and objects that seeks to territorialize the fluidity of a new and imposing digitalized economy, thought of, a priori, by its own agents as flexible, risky and potentially disruptive. Based on Christensen

(1997) and Christensen, Raynor and McDonald (2015), I understand technological disruption or innovation as a phenomenon of profound and accelerated transformation of a market or branch of capitalist business based on the creation of a new product or process, whether through the increase of a new technology, a new use of an existing technology or, even, a new organizational model of a company. As can be seen in the case of Uber and local accommodation platforms (*AirBnb*, *Booking*, *Idealista*, etc.), technological and digital disruption has major urban effects, such as greater attraction of tourists, city users and foreign investment, on the one hand; and, on the other, the weakening of social cohesion and the emergence of new political struggles and conflicts over space.

If once the mass of people who would make up that urban place were factory workers, now the expectation falls on digital nomads and “sociotechnical vanguards” (Hilgartner, 2015). The future, this “cultural fact” (Appadurai, 2013), is then announced as an emergency and a “promise” (Costa, 2020) for a prosperous Lisbon well-positioned in the global arena of cities.

As another nodal point in this web of public strategies and private interests, we have the HCB: an infrastructure announced in 2016 and which, little by little, and even during the pandemic, was opened to private events and the public, attracting investors and recreating functionalities in the course of its daily and temporary uses. Today, its largest building, overlooking the river, houses Factory Lisbon – “a campus of innovation and entrepreneurship where technology and education meet the arts”.⁷

Part 2 – The ongoing repurposing

In January 2018, almost two years after the announcement of the transfer of the MM from the Portuguese State to the Lisbon City Council, the document *Global Project for the Hub Criativo do Beato – Descriptive and Justification Report* was released to the public, following its approval by the Lisbon Municipal Assembly. The document was prepared by *Startup Lisboa*, a public-private institution created in 2011 and announced as a “business incubator” that builds, organizes and promotes the DIE, welcoming, training, advising and supporting entrepreneurs who wish to invest and work in Lisbon.⁸ It had also been decided that Startup Lisboa would manage the HCB. Shortly afterwards, the first infrastructure works began, under the responsibility of the Lisbon City Hall: “water network, sewage, electricity supply, gas, telecommunications, waste treatment, paving, green areas” (Barbosa, 2000). It is now time to analyse in more detail some points of this fundamental document.

The HCB project and its material and symbolic assumptions

The *Global Project for the Beato Creative Hub – Descriptive and Justifying Report* (CML, 2018) contains the following definition in the item “Strategic Concept”:

With the aim of contributing to improving the conditions and means for the City to attract and retain talent, companies, investment, boost strategic clusters, and stimulate the connection

between innovation, creativity and entrepreneurship, and enhance the effects of holding the Web Summit in Lisbon, an entrepreneurial and creative hub will be installed in the aforementioned property, which should constitute a new hub for bringing together players who will definitively position Lisbon as an open, entrepreneurial, innovative and creative city. [...]. In short, the aim is for this space to act as a true catalyst and anchor for a broader and deeper process of regeneration and revitalization of the eastern part of the city, more specifically on the axis between Santa Apolónia and Parque das Nações, continuing the interventions already carried out and in progress to rehabilitate the riverfront. (CML, 2018, p. 8)

Regarding the government expectations placed on the HCB, in connection with the challenges proposed by the *Lisbon Strategic Charter 2010-2024* and the Lisbon Municipal Master Plan, I would like to highlight the points “Promoting an innovative and creative city, capable of competing in a global context and generating wealth and employment” and “Affirming Lisbon’s identity in a globalized world” (CML, 2018, p. 11). It is therefore clear that this infrastructure is included both in the state strategies of (1) “regeneration and revitalization” of a part of the city (the eastern riverside area) to be explored by new capital from the Portuguese post-industrial era (real estate, tourism, creative and digital industries) and in the strategies of (2) internationalization of the territory and the imaginary about the city – the latter in a technocentric resignification.

In the item “Preservation of industrial heritage”, the importance of identifying and safeguarding “industrial equipment to be preserved on site, as well as notable elements that characterize buildings from an architectural and construction point of view”

is mentioned (CML, 2018, p. 42). The need to promote a “harmonious coexistence between the new functions and the memory of the space” is also stated (ibid., p. 42). With regard to “conservation”, “alteration” or “demolition”, the document states that the aim will be to “retain the meaning, evoking and interpreting its former function. The projects of outdoor spaces and the connecting elements between buildings should also evoke and interpret the history and industrial functioning of the complex” (ibid., p. 48) and, furthermore, the “reuse of materials and elements available on site” is encouraged – symbols, equipment, colors, materials such as concrete and metals identified with MM (ibid., p. 57).

Here, some central concepts of this project are detected and crucial for the argumentation of this article: 1) adaptability: “[...] allowing different uses of spaces, avoiding conditioning areas to certain uses” (ibid., p. 55); 2) permeability with the surrounding neighborhood, “[...] promoting interaction with the social fabric” and ensuring “access for all to the new accessibility conditions to be generated with the installation of the hub” (ibid., pp. 53-54); 3) reversibility and flexibility: “Avoid occupying the space with fixed urban furniture, using mobile or suspended elements [...] that can be moved or removed when necessary” (ibid., p. 60). Further on, it is stated that it “should function” as “a platform for technological experimentation and dissemination” (ibid., p. 61) and that “some buildings may be temporarily occupied during urbanization works and it is not expected that all of them will be intervened at the same time”, making it important for future interveners to “take these aspects into account when developing infrastructural solutions” (ibid., p. 88).

With new and reversible uses, this renewed infrastructure would need to constantly seek out the links between: collective creativity and profitable technological goods; the physical and the digital; the local and the global; the past and the future; techno-productive materialities and prestigious and economically attractive symbolic representations. All these dualities make explicit the articulation between the strategies of attracting “creative classes” (Florida, 2002) and agents of the digital economy to urban production, allowing us to advance in the understanding of contemporary plans for: (1) (re)constituting cities in their ways of living and working; (2) updating their urban grammars and the architecture of their new and emblematic buildings; (3) (re)creation of their imaginaries and dissemination of new representations in the form of urban branding (Freire, 2011; Van Ham, 2008).

Associated with the transformation of post-industrial spaces into “smartified” spaces (Morozov and Bria, 2019; Scalzotto, 2019; Vanolo, 2013), in constant animation, this unique infrastructure is composed of a set of old and renewed materialities, of public practices and rituals, of tangible and virtual symbols that aim to expand and legitimize for Lisbon a new “sociotechnical imaginary”, what Jasanoff (2015) defines as a “collectively maintained and realized vision” of a “desirable future”, which is “animated by shared understandings of forms of life and social order achievable through, and supported by, advances in science and technology” (ibid., p. 19). For the author, a sociotechnical imaginary is a phenomenon that goes beyond discourse, as it is associated with “action and performance” or “materialization” – in this case, (re)materialization – “through technology” (ibid., p. 20). Not just any technology, but, in this case, one that is potentially marketable, innovative and digital (Figure 2).

Figure 2 – Virtual model of HCB



Source: CML, 2018, p. 25.⁹

Redesigning times and spaces

Back in 2018, some occupants of the many different buildings in the 35,000-square-meter complex were announced. The CML announced that those interested in each of the available buildings would be responsible for their own specific works. Thus, the former Central Elétrica (Electric Power Plant) would be occupied by a craft brewery from the *Super Bock Group*. Fábrica de Carnes e a Administração e Oficina (Meat Factory and the Administration and Workshop) would be run by a “restaurant and services” store. The winning bid was a project called *A Praça* (The Square), which includes a grocery store, a culinary school and a restaurant serving traditional Portuguese products, with its opening scheduled for 2021. For the Edifício do Relógio/Antigo Convento (Clock Building/Old Convent), the former military residence, investors were sought who were willing to create and manage a coliving space for the entrepreneurs of the hub and the city’s ecosystem. Converging with the “mobile lifestyles” (Buhr, 2023) of the target audience, digital nomads and sociotechnical vanguards, the notice provided for “the installation of a shared housing project, *for temporary use of short or medium duration*” (ibid.; emphasis added).¹⁰

The other occupants announced so far would be: a new headquarters for Startup Lisboa, which would be housed in the building of the former Fábrica de Pão (Bread Factory); the Fábrica de Moagem (Milling Factory) would house the machines and other items that would make up a future Military Maintenance Museum, under the responsibility of the Empresa de Gestão de Equipamentos e Animação Cultural (Egeac, Equipment

Management and Cultural Animation Company), a state entity for cultural heritage and equipment. Finally, the Fábrica de Massas (Pasta Factory) and the Fábrica de Bolacha (Cookie Factory) would form the main building and would be refurbished and occupied by Factory, a German company specialized in coworking spaces and digital innovation incubators. It was reported that the Factory building would be delivered in 2019, with 11 thousand square meters, would have capacity for 700 people to work, an area for events, a gym, and a restaurant.

However, the inconsistency in the timing of the works was combined with constant changes in the actions and perspectives for the complex. At the time the works began, the mayor of Lisbon, Fernando Medina, expressed an interest in expanding the Hub Criativo do Beato to the North Wing of Manutenção Militar, a larger piece of land still occupied by the Portuguese Army, located across Grilo Street, also in Beato. In November 2019, however, no works had been completed. The media reported delays in contracting and performing services, the increase in the forecast for public spending and the low interest of private partners. However, the CML also mentioned the feasibility of building a new railway station on the north line, next to the HCB.¹¹

At the beginning of 2020, the first sad episodes of the arrival of the new coronavirus in Europe appeared. During that year, the Portuguese government gradually created rules that limited social interactions to reduce viral transmission and protect the most vulnerable. In January 2021, the first lockdown was imposed in Lisbon. During the many stages of deconfinement and reopening of public and private services, with strict social distancing

strategies, and until my arrival in Lisbon in October 2021, the HCB had works halted, then slowly resumed and hosted initiatives called *pop-ups* (temporary occupation), such as *Casa do Capitão* (Captain's House), a mix of bar, cultural fair and open-air artistic performance space that occupied different areas of the complex between May and November 2021.¹²

When asked about the delay in completing the HCB works, the then president of Startup Lisboa, Miguel Fontes, stated in 2020 that “100% and certainly are two difficult assumptions” for this type of initiative (Machado, 2020). In another interview, now in 2022 and with a new municipal administration already elected, Fontes said that:

[...] there will not be a magic moment of opening (of the HCB), because we will not be waiting for the last building to open. *It is gradually being opened*, this is a project that was always thought of this way, to be organic, and to grow at its own pace. (emphasis added)

Regarding the future offices of Startup Lisboa in the former MM Bread Factory, he revealed that the project “*is flexible and agile*, because it allows rooms to start with a certain size, say 25 m² modules, *but can then easily grow according to needs*” (Lobo, 2022; emphasis added). In short, due to the requirements and recommendations of the Global Project, the specific notices for each building and the ideas put forward by Miguel Fontes, one of the builders of this supposed European “capital of innovation”, a title recognized by the European Commission in 2023 (European Commission, 2023), the architectural conception of a workplace and business in digital capitalism needs to dialogue with the logic of open and collaborative innovation of this new economy. Going further, it can be seen from Fontes’

statements that this new architecture must follow without many prior definitions, open and changeable. As unstable as the venture capital that fuels digital entrepreneurship and as fluid as the mobility of digital agents who arrive in Lisbon today and who, tomorrow, no one knows where they will be.

Activating incompleteness: experimentation and symbolic representation

The HCB presents those “forms of selective mobility of artifacts, people, practices and capital through local and global networks of specialization” pointed out by Vailati and D’Andrea (2020, p. 8). As a place in the city, this infrastructure promotes from the outset “concentration and distribution of resources” (safe space, good location, waterfront, free advertising for events) and, at the same time, receives and distributes these international flows (of innovators, *techies* and *creatives*) as a “landing arena organized in multiple and often dispersed hierarchies” (ibid.). In other words: it does not serve any event, nor any audience, but it discovers and invents its vocations at the pace of putting new plaster on the walls that were already there, installing light fixtures on the ceilings with new ducts and wiring, placing ornamental plants in corridors that preserve the industrial rusticity.

The HCB has also been imagined and conducted by CML and its private partners as a *representation apparatus (dispositif)* (cf. Foucault, 2000), as it seeks to create a cosmopolitan and creative imaginary about Lisbon, aiming for such recognition internationally and trying to reposition the city as the most promising European capital for

innovation. Following the ideas of Vailati and D'Andrea (2020, p. 6), it is an infrastructure designed and continually constituted to shape "the imagination through optimistic promises for the future", aimed at Portuguese and foreigners, fully linked to "techno-scientific markets" (ibid., p. 8), or even as a "semiotic and aesthetic vehicle oriented towards its recipients", according to Larkin's (2020, p. 30) analysis of infrastructures of our time. Even with a slow physical reconstitution of its facilities – and until the beginning of 2023 with only one occupant in regular operation (A Praça) –, this infrastructure has been, for some years, discursively announcing a desired future and, furthermore, has been an equipment and social environment for public practices and performances that seek to anticipate the innovative and technological future, reifying it for locals and outsiders.

In this sense, between 2018 and 2023, many events were held at the HCB that allowed the reinvention of its spaces, both degraded and already restored, as well as the gaps between the built parts. Events and initiatives such as *Casa do Capitão*, *ModaLisboa*, *Web Summit*, *Sónar Lisboa*, exhibitions, tours and workshops¹³ activated the HCB even before the arrival of developers of technological innovations. The following ethnographic descriptions aim to qualify the expression *It is gradually being opened* (in Portuguese: *Vai abrindo*) used by Miguel Fontes about the renovation of the former military industrial complex.

Ethnographing repurposing: Sónar Lisboa

Of all the events held within the HCB that I was able to ethnograph, Sónar Lisboa was the one that best appropriated the complex and its different environments. Created in Barcelona in 1994, the artistic-cultural event gained scale and has the prerogative of combining *avant-garde* and experimental music, visual arts, audiovisual and other technologies. Its motto is *Music, Creativity & Technology*¹⁴ and its arrival in Lisbon is directly related to the symbolic investments and city branding strategies that the city's governance promotes to reposition it internationally as the capital of technological innovation, a fact made explicit at the press conference with the creators, the president of Startup Lisboa, the person responsible for Factory Lisbon (renovator and manager of the main HCB building), as well as high-ranking members of the CML and the Portuguese national government.¹⁵ The choice of HCB as the home of Sónar expresses the high degree of importance that this infrastructure has as a representation device for a Lisbon that is proclaiming itself to be more technological and inventive.

During the first edition of the event in Lisbon, in April 2022, I was able to observe the attendees and interact with them, walking between the buildings and inside them in a curious way, discovering them (Figure 3).

Figure 3 – Circulation in the areas between HCB buildings during Sónar+D



Source: photo by the author, in 2022.

At times, it felt like walking through a maze, such as the number of stairs, corridors and rooms that followed one after the other, generally poorly lit and with improvised access points with wooden handrails and thick plastic tape. This was most evident at Factory Lisbon, where there were stores selling beer and other drinks at one of the entrances, spaces for artistic installations and performances,

decorative plants and also a kind of auditorium set up for the event, with wooden bleachers and cushions, the main space for the talks – which covered art and science, sustainability, the future of technology, technological applications in everyday life etc.

In all the event spaces, I noticed that there was a kind of enchantment among the attendees with the industrial heritage

expressed in the architecture and machinery on display there. People photographed, through large, aged windows, the external structures, the chimneys, the silos, the exposed brick walls, the relationship of the complex with the port and the Tagus River in front. They regularly photographed the difference in scale between the human body (foreground) and those structures (background). The days were cold, it rained occasionally, and yet there were hundreds of people circulating through the internal streets of the complex, through the buildings and the facilities. The public presence and participation in the talks were large. Many people spent long moments drinking beers and eating sandwiches in the temporary tents and food trucks in the external areas, alone or accompanied, always observing the passersby and the surrounding materiality. They appropriated the infrastructure, considering it as a true and pleasant “environment for interactions” (Larkin, 2020, p. 29).

In the old MM Milling Factory, now managed by Egeac, with four floors full of obsolete but well-preserved machinery, an installation combined experimental music, light effects and a kind of fog, sometimes very dense, that hung over the machinery and filled the corridors, rooms and stairs leading to the floors. This set of elements made the environment confusing, enigmatic and, to a certain extent, highlighted the strangeness of the visitors in the face of that industrial world of yesteryear, with aged tiles, dusty staircases, frosted glass windows, somewhat rusty metal structures, and peeling paint. All of this created a setting and an experience of strangeness, but also of fascination for the people who walked by. Armchairs and cushions scattered around the scene were always occupied, they were

fought over, which showed that people did not run away from there, but were satisfied to experience those sensations.

What does this make us think about this supposedly dysfunctional but fully-used infrastructure? The fact that it was post-industrial, technically unproductive, partly preserved and partly deteriorated, was fascinating and attractive, which says a lot about the interests of the Sónar public: the HCB was not looking for its promised technical efficiency. The improvisation and *bricolage* between period elements, forms and different materials on display at the hub found support in the ethos of that public of art lovers. The organization of Sónar also revealed a lot about the HCB's ability to activate international sociotechnical vanguards and the visitors who trust them or identify with them, even when they were far from being fully equipped in their new technical functionalities: the offices and coworking and coliving spaces were not ready, far from it. Even so, the place brought satisfaction to those who visited it at Sónar and at the cultural and artistic events that were held there.

Ethnographing repurposing: the Made of Lisboa tour

Made of Lisboa (MOL) was one of the initiatives of the Lisbon City Hall to present the city, promote and encourage Lisbon's innovative scene to potential talents and investors through masterclasses, workshops and tours, online and in person, in Portuguese and English. In May 2022, during the *11th Lisbon Entrepreneurship Week*, I was able to take a tour with MOL to HCB. The tour guide, an employee of Startup Lisboa, gave her explanations in English to an audience of two dozen people, mostly foreign, but also responded

in Portuguese to a minority. She said that the hub aims to *produce the benefits of the Web Summit throughout the year* and that it will bring *commerce, new jobs and urban development to Beato and Marvila*, with the intention of bringing *global companies* to the place, in addition to the *creative industries* – mentioning *web design* and *gaming*. She also said that the complex will be important for creating *networking innovation*.

During the walk, under the morning sun, when everyone was wearing an orange vest with the logo of the place, the guide seemed a bit embarrassed when explaining

the delay in the works. She said that even under construction, *the hub is a vibrant place that creates good vibes for the city*. Here, she positively highlighted those “invisible or opaque dimensions” (Lima, 2020) common to complex infrastructures. She explained that each building has a specific occupation and rhythm and that, therefore, there is no forecast for the complete opening of the hub – a statement that seemed honest and precise to me and, at that moment, revealed to me the idea of incompleteness continually activated for repurposing (Figure 4).

Figure 4 – HCB tour



Source: photo by the author, in 2022.¹⁶

When asked about the rumors about *Mercedes-Benz.io* leaving HCB, information that I had received days before from another interlocutor, she dodged the question, saying that everything there is part of big business that requires negotiations: *Negotiations are negotiations*. She explained that, during the worst phase of the Covid-19 pandemic, the company responsible for the construction of Factory Lisbon went bankrupt, delaying the schedule – at that point, being resumed. She explained everything optimistically, stating what each of the buildings will be, have and do. The visitors showed some curiosity, but realized that everything was very far from the realization of those ideas.

There was construction work underway in the first building, on the left as you enter via Manutenção Street, that of Claranet, a cybersecurity company. Many workers were working there, mobilizing machines and materials. The guide could not hide her satisfaction when she pointed out the fast-moving construction. The Startup Lisboa building was not open to visitors – the old military bakery, in front of the entrance to the HCB, with three striking Manchester-style red brick chimneys. A Praça, the only business operating in the hub, was closed. It was also not allowed to go up to the terrace of the Factory Lisbon to see the river and the surrounding neighborhoods. It was possible, however, to enter the old MM Milling Factory, where the Browsers Beato brewery will be located. Inside, there was a lot of rubble and remains of materials still on display, which didn't stop some people on the tour from staying longer to photograph its beautiful iron windows and resistant glass and an immense engine surrounded by twisted iron located under a beautiful wooden ceiling and metal frame, letting the guide follow the route with its stories and its (still) imagined futures.

The audience profile of the group I was with was older people, very different from the Sónar audience. They appeared to belong to the group of entrepreneurs and investors, and not to the group of talents (potential young workers). Unlike Sónar and because they were not experiencing an artistic, musical or gastronomic event, the visitors on the tour seemed more focused on the real possibilities of technical and corporate use of the infrastructure. Therefore, they showed some frustration with the stage of the works, despite their interest in being there and absorbing as much information as possible from the guide and through photographs.

Regarding the information that Mercedes-Benz.io had withdrawn from the HCB, the news was confirmed in May 2022 (Marcela, 2022a). Provisionally installed in the NOW-Beato coworking space, next door to the hub, the multinational sought offices in Parque das Nações, an already established corporate neighborhood on the eastern riverfront. In early 2023, after the elections for the Lisbon City Hall, the new municipal administration decided to accelerate the implementation of one of its campaign promises: a “unicorn factory”. This would be installed in the Factory Lisbon, and is the most recent stage of the ongoing repurposing of the former Manutenção Militar do Beato.

Part 3 – The latest stage and the promise of unicorns

At the beginning of 2023, after overcoming the restrictions on movement and gatherings caused by the Covid-19 pandemic and in the second year of the new administration at CML, I was present at the opening ceremony of *Unicorn*

Week, the former Lisbon Entrepreneurship Week, renamed in that edition. The new name came about with the reformulation of Lisbon's brand under the new municipal administration: *Lisbon Unicorn Capital*.¹⁷ The event was held in a large room at Factory Lisbon, the main piece of the board, which had its "architecture based on the preexisting" (Sette apud Rufinoni, 2013, p. 75) based on the "adaptative reuse" method, developed by a partner office, also German. The architects say that the interventions in the 200-meter-long and 11-meter-wide building and the materials used (concrete, steel, glass, wood) were intended to adapt "the functionality of an old food production facility to contemporary office and event uses" (Factory Lisbon, 2023). One of Factory's founders stated in a recent text published on an online platform: "The future of real estate is adaptive reuse". He also said that agents in his field must face the challenges of "retrofitting" the "stock of existing buildings" with "creativity" and "sustainability" (Bamberg, 2024).

Regarding the close relationship between the adaptive reuse of existing infrastructures and the digital economy, it is worth highlighting two dramatic points about the current stage of the capitalist system: the increasingly shorter cycles of (1) *technological disruption* and (2) *economic crisis*.

As noted, technological disruption is the phenomenon in which new technologies rapidly reorganize production and consumption in some economic field, eliminating companies and jobs that, in a short time, become low-competitive or obsolete, generally with sudden market changes and sociocultural and socioeconomic effects that are also disruptive and challenging for social cohesion

in urban environments. Advances and new possible uses for different *artificial intelligence* tools, for example, dominate debates on the next disruptive technologies (Păvăloaia and Necula, 2023). Asked about projections for future business in the next decade in Lisbon, a manager of a major Portuguese venture capital fund warned me: "*We don't have any projections about that. After all, a decade is a long time*" (Interview 9, 2022).

As for regular economic crises, they are a systemic issue that has been analyzed for a long time (Harvey, 2014; Krugman, 2009). With the acceleration of globalization and the digitalization of finance and economic exchanges, crises have become a short-term probability for almost all areas of the capitalist economy, now closely intertwined with global consumer, credit and debt markets and transnational chains of resources and supplies for production. Both phenomena manifest themselves in new hegemonic perceptions of the time and space of social life, which are increasingly inconstant and changing. They are crucial for understanding both the abandonment of infrastructures and their reuse in contemporary times.

All these new terms and challenges are linked to the city's new ambitions. At the aforementioned event, the current president of the Lisbon City Hall, Carlos Moedas, stated that Lisbon's digital innovation ecosystem (DIE) was already internationally renowned and that the city – a good place to live and do business and a safe place to invest – needed to take a bigger step. Thus, Unicorn Factory Lisbon would have the mission of "scaling up" some promising local startups selected by the CML so that, with more

beneficial legislation,¹⁸ the city could retain and attract talent, capital and companies, as stated in the *Multi-Year Investment Plan 2023-2027* (CML, 2023, p. 40). The theme of retaining/staying in Lisbon of companies that, based in the city, are gaining scale and becoming internationalized, as well as retaining the talent that works in these companies or that others will create, is recurrent in the speeches of state and private decision-makers. In the document cited, Moedas highlights a concern regarding foreign investment, entrepreneurship and international intercity competition: “The city has to be more than a transit point” (ibid.). Regarding the problem of startups remaining in Portugal, the manager of the Portuguese venture capital fund told me that “*for reasons of growth needs, (some companies) will move their headquarters abroad*” (Interview 9, 2022). Another interviewee, who is a leader in the Portuguese debate on the links between technologies and gender issues, was a little more fearful. When asked about future prospects, after acknowledging the thriving digital innovation ecosystem in Lisbon, she told me:

I fear that Lisbon will very quickly become tiring to live in and to attract and retain this new generation that wants to be more digital nomads, that wants to have other conditions, that wants to have more peace and quiet, that wants to have time to experience other things and that may eventually look for opportunities outside Lisbon. I think we have to be careful here. And on the other hand, we have to be competitive enough so that our people do not have another exodus to work abroad. (Interview 18, 2023)

These concerns make a lot of sense. In the current global configuration of urban production based on floating capital from companies and digital agents who are nomads, the future is a gamble and urban entrepreneurship is a risky investment. The meaning of the continuous and flexible repurposing of an old industrial heritage aimed at businesses in the digital age can therefore be understood. This concept has the following characteristics:

a) *activation of incompleteness* – it is the idea of “gradually being constituted” and “It is gradually being opened”. A logic that the new infrastructure should not have a moment of opening or completion of the works. It is a process of creative use of voids, ruins and spaces under (re)construction to activate and maintain positive expectations and imaginaries;

b) *temporal fluctuation and spatial elasticity* – the pace of creation and the spaces of use of the hub and its constituent parts vary according to the investment flows and the management of the projects of the agents inserted there and of those who may settle there;

c) *intermittent capital and agents* – in the field of the digital economy, the capital and agents mentioned are highly mobile and anxious. Thus, they can either reinvest profits and new amounts of risk investment in other companies and territories or they can give up on a specific project or company, transferring financial and human resources to other infrastructures and to other territories. They can also adopt and expand remote work or telework for their teams. Companies in this field frequently adopt these measures and, as

a result, reduce the use of or even abandon offices and cities in which they have recently set up shop.

In an urban area undergoing rehabilitation and dispute, *continuous and flexible repurposing* is also a mechanism that reveals contradictions and regulates the different local expectations of owners and tenants, investors and small business owners, newcomers and long-time residents, such as those from Vila Dias, an old and modest working-class village 200 meters from the HCB. Regarding the arrival of the hub and its agents in Beato's routine, the leader of an association of residents of local working-class villages told me:

[...] the Creative Hub. It is being designed not for us, but for digital nomads. The Hub now brings problems, big challenges. The creative hub brings investment, speculation, companies with great financial capacity. It brought local accommodation (temporary housing rented by digital applications) that did not exist here. It brought more cars, more pollution, more noise. How is it possible to have a creative hub here, a digital platform, cutting-edge technology with startups, with this and that, and here we have a ghetto without sewers, without basic sanitation, which has existed since the 19th century? How is that possible? The Hub has brought nothing to the community. It is like going to a friend's house for lunch and not bringing a bottle of wine. (Interview 19, 2023)

Conclusions

Until October 2023, *A Praça, Claranet* and *Factory Lisbon* (the latter with 11 partners installed there, including *Unicorn Factory Lisboa* and the *Web Summit* offices) were the established and active ventures in the Hub Criativo do Beato, which was now publicized by the CML as the main arena for in-person participation and face-to-face exchanges among the multiple agents of Lisbon's growing digital innovation ecosystem. Interdependent – sometimes competing, sometimes cooperating –, these entrepreneurs organized in startups and facilitators (ecosystem builders) bring life to the infrastructure and attract new visitors to the neighborhoods of the parish of Beato. In 2024, CML renamed HCB as Beato Innovation District (but the previous name remains in use), reinforcing the idea that this large facility has an uninterrupted movement of symbolic constitution.

Considering the maxim of geographer Milton Santos (2012, p. 67) that “whenever society (the social totality) undergoes a change, geographic forms or objects (both new and old) take on new functions”, I understand that the transformation of the old MM into an infrastructure of technological innovation and entrepreneurship reflects the hegemonic conditions of capitalist accumulation in the

digital age. The Hub Criativo do Beato, as a whole, and the occupants of its private buildings, both those already in operation and those still inactive, are committed to the idea of continuous and flexible repurposing, reaffirming that space is “a social product in a permanent process of transformation” (ibid.). But that’s not all. This infrastructure assumes its *permanent process of transformation* as its own logic of operation or *modus operandi*. According to its formulators and managers, this is an indispensable characteristic for its attractiveness and suitability to the interests of the agents of the digital economy.

Regarding the treatment of the different types of available industrial heritage, the phenomenon analyzed reveals that, currently, the stage of economic specialization and thematization of cities is no longer limited only to finished architectural works, but also to their manufacturing processes. In this logic, it is the constant mobilization of the forms and functions of infrastructure that tends to attract and optimize the ventures of its internal agents. The central idea present in initiatives such as the Lisbon hub is that the refunctionalization architecture of post-industrial buildings in favor of the digital economy does not need to define all uses and reuses *a priori*, but, as in the businesses that give it meaning, it needs to allow and creatively stimulate: (1) experimentation with full and empty spaces and with objects that are potentially useful and useless; (2) exchanges between routine users (a permanent team of entrepreneurs and workers) and sporadic users (temporary workers, partners, visitors); (3) integration between in-person and remote work; (4) connections with the outside (the

Beato neighborhood, the city, fixed and global flows of digital capitalism) and the inside of the HCB (members of the ecosystem present there).

The idea that HCB already needed to be an infrastructure for the dynamization and adjustment of Lisbon's innovative ecosystem even before its full technicality corresponds to the observation, among decision-makers and among the ecosystem agents themselves, that digital markets are fickle and that the permanence of individuals and companies in the city may be ephemeral. The immediacy, haste and constancy of the actions to attract and mobilize new agents for the Lisbon digital innovation ecosystem took into account both the competition with ecosystems in other cities and an expectation, sometimes veiled, sometimes explicit, that this cycle of attracting and retaining talent, creating and leveraging startups, scaleups and unicorns, with financial returns and gains in innovation for Portuguese society, may not last long. The construction of the HCB – continuous, adaptable and based on temporary uses – is, therefore, a demand for political economy and, at the same time, a management solution for a space with delayed, unfinished, risky works or with prospects of readaptation. The projects relating to the hub and its private buildings (engineering, architecture, interior design and operations) were drawn up taking these conditions into account and were continually adjusted by them, valuing experimentation, adaptability and the possibility of future change in their uses.

Therefore, I understand the HCB as an infrastructure that: 1) serves as an *anchor* to attract other investments to the city and to the eastern area; 2) is used as a *representation*

apparatus for a Lisbon that aims to be the innovation capital of Europe, but with global reach; 3) *already organizes and animates Lisbon's digital innovation ecosystem*, "mediating flows, exchanges and connecting people" (Larkin, 2020).

Regarding the rehabilitative and resignifying actions that allow the creation of the HCB, I can say that they have been controlling its temporal rhythm and spatial elasticity – triggering different types of “waiting” (cf. Lima, 2020) for local operators and outsiders –, which regulate and feed the different promises of Lisbon's governance about the city.

So far, however, I have noticed *two ambiguities* inherent to this infrastructure. The first emerges during the events and tours held there and when I receive news about the progress of its construction and negotiations with interested parties: on the one hand, the HCB is appreciated as an industrial heritage site transforming itself for digital entrepreneurship and its ecosystem; on the other, there is regret for the delay in what is not yet seen as ready – the buildings still deteriorating or under construction, and full integration with

Beato and the city. The second ambiguous phenomenon refers to the social expectations generated by the HCB continuous and flexible repurposing: for some, hope and euphoria, generally for younger, wealthier people, owners of stores or homes in the surrounding area and/or immersed in the opportunities it opens up; for others, older, poorer, with rented homes or stores and a more traditional and analogical daily life, a feeling of loss, fear or anxiety in the face of this future and this innovative Lisbon that is coming.

In other words, the continuous establishment of a hub of innovation and the promises of a future of disruptive digital technologies are phenomena seen as a virtue for some and a problem for others, depending on the relative positions of each agent within the socioeconomic structure of the city. In fact, the same city that demands more and better jobs and that benefits from new digital tools and services is the one that worries, rebels and protests against the invasion of digital nomads, city users and rich investors with tax benefits in its neighborhoods that were once accessible, cheaper and more socially cohesive.

<https://orcid.org/0000-0001-5752-9560>

Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia. São Paulo, SP/Brasil.
brito.jfp@gmail.com

Acknowledgement

I would like to thank my colleagues at the Institute of Social Sciences for their contributions over the past two years, the editors and organizers of *Cadernos Metrópole* for the opportunity to publish, and the reviewers for the suggested adjustments.

Notes

- (1) This article is a product of the postdoctoral research project IN²LISBON – Innovative and Inclusive Lisbon (IN²LISBON – Lisboa Inovadora e Inclusiva), formulated and carried out by this author, between 2021 and 2023, at the Institute of Social Sciences (ICS) of the University of Lisbon, Portugal. This project has received funding from the European Commission's Horizon 2020 program under Marie Skłodowska-Curie Actions grant agreement n. 101032494. Available at: <https://cordis.europa.eu/project/id/101032494>. Accessed: Jul 2024.
- (2) Both are from the Socialist Party (PS). Medina replaced Costa in the Lisbon City Hall when he was elected Prime Minister in 2015. In late 2021, after a fierce electoral process, Medina was replaced in the Lisbon City Hall by Carlos Moedas, from the Social Democratic Party (PSD), a former European Commissioner for Innovation.
- (3) A neighborhood of global architecture, inaugurated in 1998, at the Lisbon Universal Exhibition (Expo-98). The first urban rehabilitation front in the former industrial area of eastern Lisbon, it became a paradigm of urban rehabilitation and joint urban operation for the entire country. Today, the Parque das Nações parish has the largest and most suitable offices for large companies and is the preferred area for multinationals operating in the city, such as the big tech company Microsoft.
- (4) As part of a package of measures to attract foreign investment, the Portuguese government created the golden visa or Residence Permit for Investment Activity (ARI, Autorização de Residência para Actividade de Investimento), a special type of permit for residence and business in the country. As a continuation of this strategy, the Startup visa (2018) and the Tech visa (2019) were launched, both for entrepreneurs and skilled workers in the digital economy. In 2023, after much debate about their effects on increasing the cost of living in cities, the golden visas were discontinued. The others are still being issued.
- (5) Startups are small companies with the potential for rapid growth, especially those linked to the digital economy; scaleups are those that are already robust but can scale their businesses globally; unicorns are technological and digital innovation companies that reach a billion dollars in market value; big techs are a small group of hegemonic mega-companies that lead the main innovations and trends in the global digital economy (Alphabet/Google, Meta/Facebook, Microsoft, Apple, Amazon, Tik Tok).
- (6) It is worth noting that at that time, Infante Dom Henrique Av., which is now parallel to the port, did not yet exist.
- (7) About Factory Lisbon, see: <https://www.factorylisbon.com/about>. Accessed: Mar 2024.
- (8) More details about Startup Lisboa at: <https://www.startuplisboa.com/>. Accessed: Mar 2024.
- (9) The largest and longest building, facing Avenida Infante Dom Henrique and the port, is the Factory Lisbon, from the German group Factory, which emerged in Berlin with the purpose of requalifying old industrial buildings for new creative and technological industries.
- (10) See disclosure on the Startup Lisboa page (2019).
- (11) See Pincha (2019) and Principal (2018).
- (12) About Casa do Capitão (Captain's House), see: Real (2020).
- (13) As an example, see: Freitas (2022).
- (14) See: Sónar... (2021).
- (15) See: Sónar... (2021).

- (16) In the background, the old MM bakery building, reserved for Startup Lisboa, the infrastructure administrator. The phrase on the façade – Startup Lisboa is Baking the Future Here! – indicates the mediation between the past and the future of the building, the old MM Bread Factory.
- (17) Lisboa Unicorn Capital has also become the name of the city's DIE promotion platform, formerly Made of Lisboa. The official website states: "The ambition is clear: to establish Lisbon as an entrepreneurial, innovative and technological hub on a global level, working with the community to ensure Lisbon's success as the capital of innovation". This definition means that the Hub Criativo do Beato aims to materially represent the city's aspirations. See: <https://lisboaunicorncapital.com/pt/sobre-nos/>. Accessed: March 2024.
- (18) Regarding Law no. 21/2023, approved by the Assembly of the Republic on May 25, 2023, known as the "Startups Law", see: Marcela (2022b). See also: "New Startups Law. 'We have the opportunity to create an ecosystem of international importance', says executive director of Startup Lisboa" (Marcela, 2022b).

References

- ALVES, S. et al. (2023). Urban regeneration, rent regulation and the private rental sector in Portugal: a case study on inner-city Lisbon's social sustainability. *Land*, v. 12, p. 1644.
- AMARAL, L. (2022). *Economia portuguesa – as últimas décadas*. Lisboa, FFMS.
- ANTUNES, R. (2021). "Capitalismo de plataforma e desantropomorfização do trabalho". In: GROHMANN, R. (org.). *Os laboratórios do trabalho digital – entrevistas*. São Paulo, Boitempo.
- APPADURAI, A. (2013). *The future as cultural fact: essays on the global condition*. Londres, Verso.
- ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE LISBOA (2024). *Mapa das freguesias de Lisboa*. Disponível em: <https://www.am-lisboa.pt/451600/1/009001,000531/index.htm>. Acesso em: ago 2024.
- AZEVEDO, S. C. S. (2019). *(Re)branding Marvila: a requalificação urbana da Lisboa Oriental*. Dissertação de mestrado. Lisboa, Universidade de Lisboa.
- BAMBERG, J. (2024). *Jeremy Bamberg on LinkedIn: #urbandesign #architecture #sustainability*. Disponível em: https://www.linkedin.com/posts/jeremybamberg_urbandesign-architecture-sustainability-activity-7168627872457281536-DhLP/?utm_source=share&utm_medium=member_android. Acesso em: mar 2024.
- BRITO, J. F. P. (2021). Um bairro negro para a estratégia olímpica do Rio de Janeiro – empreendedorismo urbano, essencialismo e conflitos sociopolíticos no Brasil contemporâneo. *Análise Social*, v. 56, n. 240, pp. 520-546.
- BUHR, F. (2023). Estilos de vida móveis e suas infraestruturas: notas sobre Lisboa. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 11, n. 28, maio-ago.

- CARMO, A.; ASCENSÃO, E.; ESTEVENS, A. (ed.) (2018). A cidade em reconstrução: leituras críticas, 2008-2018. *Le Monde Diplomatique. Lisboa*, Ed. Outro Modo.
- CHOAY, F. (2006). *A alegoria do patrimônio*. São Paulo, Unesp.
- CHRISTENSEN, C. M. (1997). *The Innovator's Dilemma: when new technologies cause great firms to fail*. Boston, MA, Harvard Business School Press.
- CHRISTENSEN, C. M.; RAYNOR, M. E.; MCDONALD, R. (2015). What Is Disruptive Innovation? *Harvard Business Review*. Disponível em: <https://hbr.org/2015/12/what-is-disruptive-innovation>. Acesso em: mar 2024.
- CML – Câmara Municipal de Lisboa (2018). *Projeto global para o Hub Criativo do Beato – Memória descritiva e justificativa*. Disponível em: <https://hubcriativobeato.com/wp-content/uploads/2020/01/Projeto-Global-Mem%C3%B3ria-descritiva.pdf>. Acesso em: mar 2024.
- _____. (2023). *Plano Plurianual de Investimentos 2023-2027*. Disponível em: <https://www.am-lisboa.pt/documentos/1670325384P4nAM9gz4Bz80LV0.pdf>. Acesso em: mar 2024.
- COSTA, A. F. (1999). *Sociedade de bairro: dinâmicas sociais da identidade cultural*. Lisboa, Celta.
- COSTA, J. P. (2020). O que estamos a fazer? Ensaio sobre a economia política da promessa do novo imaginário biomédico. *Trabalhos de Antropologia e Etnologia*, v. 60, pp. 13-57.
- DRAGO, A. (2022). “AML, a metrópole vacilante”. In: DRAGO, A. (org.). *A segunda crise de Lisboa – uma metrópole fragilizada*. Lisboa, Almedina.
- FACTORY LISBON / Julian Breinersdorfer Architekten + José Baganha + Angela Maurice (2023). *ArchDaily*, 13 jul. Disponível em: https://www.archdaily.com/1003886/factory-lisbon-studio-julian-breinersdorfer-plus-jose-baganha-plus-angela-maurice?utm_source=offices&utm_medium=email&utm_campaign=just-published. Acesso em: mar 2024.
- FISHER, E. (2010). *Media and new capitalism in the digital age*. Nova York, Palgrave.
- FLORIDA, R. L. (2002). *The Rise of the Creative Class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. Nova York, Basic Books.
- FOLGADO, D.; CUSTÓDIO, J. (1999). *Caminho do Oriente – guia do patrimônio industrial*. Lisboa, Livros Horizonte.
- FOUCAULT, M. (2000). *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro, Graal.
- FREIRE, J. R. (2011). “Branding Lisbon – defining the scope of the city brand”. In: DINNIE, K. (ed.). *City Branding*. Londres, Palgrave Macmillan.
- FREITAS, I. D. (2022). “ModaLisboa está de volta, para avir o Hub Criativo do Beato à cidade”, de Inês Duarte de Freitas, Público, 10 de março de 2022. Disponível em: <https://www.publico.pt/2022/03/10/impar/noticia/modalisboa-volta-abrir-hub-criativo-beato-cidade-1998175>. Acesso em: ago 2024.
- GAGO, A. (2018). “Alojamento local-global: especulação imobiliária e desalojamento”. In: CARMO, A.; ASCENSÃO, E.; ESTEVENS, A. (2018). *A cidade em reconstrução – leituras críticas, 2008-2018*. Odivelas, Portugal, Le Monde Diplomatique/Outro Modo.
- GLASER, B. (2002). Conceptualization: On theory and theorizing using grounded theory. *International Journal of Qualitative Methods*, v. 1, n. 2.

- HARVEY, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler*, v. 71, n. 1, pp. 3-17.
- _____. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- _____. (2014). “As raízes urbanas das crises capitalistas” In: HARVEY, D. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- HILGARTNER, S. (2015). “Capturing the imaginary: vanguards, visions, and the synthetic biology revolution”. In: HILGARTNER, S.; MILLER, C.; HAGENDIJK, R. (ed.). *Science & democracy: knowledge as wealth and power in the biosciences and beyond*. U.K., Routledge.
- JASANOFF, S. (2015). “Future imperfect: science, technology, and the imaginations of modernity”, In: JASANOFF S.; KIM, S.-H. (ed.). *Dreamscapes of modernity: sociotechnical imaginaries and the fabrication of power*. Chicago, The University of Chicago Press.
- KRUGMAN, P. (2009). *The Return of the Depression Economics and the Crisis of 2008*. New York, London, W.W. Norton & Company.
- LARKIN, B. (2020). Políticas e poética da infraestrutura. *Antropológicas*, v. 31, n. 2, pp. 28-60.
- LÉVI-STRAUSS, C. (1980). *Totemismo hoje*. São Paulo, Abril Cultural.
- LIMA, M. R. P. (2020). (Toxi)cidade do aço: infraestrutura siderúrgica e contestação social em um caso de contaminação por resíduos industriais. *Antropológicas*, v. 31, n. 2, pp. 86-121.
- MARCELA, A. (2022a). Mercedes-Benz.io diz adeus ao Hub Criativo do Beato e estuda Par-que das Nações. *Eco*, 19 maio. Disponível em: <https://eco.sapo.pt/2022/05/19/mercedes-benz-io-diz-adeus-ao-hub-criativo-do-beato-e-estuda-parque-das-nacoes/>. Acesso em: mar 2024.
- _____. (2022b). Nova Lei das startups. “Temos a oportunidade de criar um ecossistema de relevo internacional”, diz diretor executivo da Startup Lisboa. *Eco*, 27 dez. Disponível em: <https://eco.sapo.pt/2022/12/27/nova-lei-das-startups-temos-a-oportunidade-de-criar-um-ecossistema-de-relevo-internacional/>. Acesso em: mar 2024.
- MARQUES, A. H. O. (1996). *Breve história de Portugal*. Lisboa, Ed. Presença.
- MENDES, L. (2022). The dysfunctional rental market in Portugal: a policy review. *Land*, v. 11, p. 566.
- MOROZOV, E.; BRIA, F. (2019). *A cidade inteligente: tecnologias urbanas e democracia*. São Paulo, Ubu.
- ORTON-JOHNSON, K.; PRIOR, N. (org.) (2013). *Digital Sociology – critical*. Nova York, Palgrave.
- PĂVĂLOAIA, V.-D.; NECULA, S.-C. (2023). Artificial intelligence as a disruptive technology – a systematic literature review. *Electronics*, v. 12, n. 5, p. 1102.
- PEREIRA, M. (2016). 40 Anos de Reconfigurações Territoriais n(d)o Portugal Democrático (1974-2014). *GeolNova*, v. 13, pp. 9-35.
- PEREIRA, L.; BRITO, J. F. P. (2022a). Introduction: Conflicting Imaginaries in East Lisbon, Mediapolis. *A Journal of Cities and Culture*. Roundtables, v. 7, n. 4.
- _____. (2022b). From Conflicting to Overlapping Imaginaries: A Cartography of Urban Imaginaries in East Lisbon. Mediapolis. *A Journal of Cities and Culture*, Roundtables, v. 7, n. 4.
- PIMENTEL, A. (2021). *Unicórnios portugueses*. Amadora, Lua de Papel.

- PINCHA, J. P. (2019). No Hub do Beato ainda só há paredes. *Público*, 4 de novembro. Disponível em: <https://www.publico.pt/2019/11/04/local/noticia/hub-beato-so-ha-paredes-1892297> Acesso em: ago 2024.
- PINTO, Armando (1966). História da Manutenção Militar. Lisboa, Gráf. de SPEME. v. III.
- PORTUGAL (2023). *Lei n. 21*, 25 de maio. Estabelece o regime aplicável às startups e scaleups e altera o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, o Estatuto dos Benefícios Fiscais e o Código Fiscal do Investimento. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/21-2023-213498830>. Acesso em: mar 2024.
- PRAUN, L.; ANTUNES, R. (2020). “A demolição dos direitos do trabalho na era do capitalismo informacional-digital”. In: ANTUNES, R. (org.). *Uberização, trabalho digital e indústria 4.0*. São Paulo, Boitempo.
- PRINCIPAL, D.F.N. (2018). Dois anos depois, começam as obras no Hub Criativo do Beato. Dinheiro Vivo, 17 de junho. Disponível em: <https://www.dinheirovivo.pt/fazedores/dois-anos-depois-comecam-as-obras-no-hub-criativo-do-beato-12792127.html/> Acesso em: ago. 2024.
- REAL, F. D. (2020). Na casa do Capitão, no Beato, há concertos, oficinas e exposições num pop up até outubro. *Time out*. Disponível em: <https://www.timeout.pt/lisboa/pt/noticias/na-casa-do-capitao-no-beato-ha-concertos-oficinas-e-exposicoes-num-pop-up-ate-outubro-081020>. Acesso em: ago 2024.
- RIBEIRO, J. (2017). *As Forças Armadas portuguesas: da guerra do ultramar à atualidade – evolução e impactos*. Lisboa, Instituto Universitário Militar.
- RUFINONI, M. R. (2013). *Preservação e restauro urbano: intervenções em sítios históricos industriais*. São Paulo, Edusp.
- SANTOS, M. (2012). *Espaço e método*. São Paulo, Edusp.
- SCALZOTTO, J. G. (2019). Smart-Up Urbanism: critical reflections on a hub, urban regeneration & smart cultural imaginaries in Lisbon. *Position Paper. ROCK Project*. ICS, ULisboa.
- SEIXAS, J. (2021). *Lisboa em metamorfose*. Lisboa, FFMS.
- SILVA, M. R. (2020). History and Stories of Marvila and Beato. *Research Note. ROCK Project*. ICS - ULisboa.
- SILVA, R. (2022). “Habitação, extrativismo financeiro alicerçado no digital e as lutas urbanas em Lisboa”. In: PAVONI, A.; TOMASSONI, F. *A produção do mundo – problemas logísticos e sítios críticos*. Lousã, Le Monde Diplomatique/Outro Modo.
- SÓNAR chega a Lisboa em abril de 2022 (2021). *JN Redação*, de 22 de junho. Disponível em: <https://www.jn.pt/artes/sonar-chega-a-lisboa-em-abril-de-2022-13861051.html/> Acesso em: ago 2024.
- SONY, M. S.; NAIK, S. (2020). Industry 4.0 integration with socio-technical systems theory: A systematic review and proposed theoretical model. *Technology in Society*, v. 61.
- SRNICEK, N. (2017). *Platform capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- SZTOMPKA, P. (2005). *A sociologia da mudança social*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- TOMASSONI, F.; PIRINA, G. (2022). “Portugal: um laboratório para a Uber”. In: PAVONI, A.; TOMASSONI, F. (org.). *A produção do mundo – problemas logísticos e sítios críticos*. Lisboa, Le Monde Diplomatique/Outro Modo.

- TONELO, I. (2020). “Uma nova reestruturação produtiva pós-crise de 2008?” In: ANTUNES, R. (org.). *Uberização, trabalho digital e indústria 4.0*. São Paulo, Boitempo.
- TULUMELLO, S.; MENDES, L. (2022). “Movimentos sociais urbanos em tempos de crise” In: DRAGO, A. (org.). *A segunda crise de Lisboa – uma metrópole fragilizada*. Lisboa, Almedina.
- UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (2021). Manual para a Produção de Estatísticas sobre a Economia Digital. New York, United Nations. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/dtlstict2021d2_pt.pdf. Acesso em: fev 2024.
- VAILATI, A.; D’ANDREA, A. (2020). Antropologia da Infraestrutura no Brasil: desafios teóricos e metodológicos em contextos emergentes. *Anthropológicas*, v. 31, n. 2, pp. 3-27.
- VAN HAM, P. (2008). Place Branding: The State of the Art. AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE. *Annals*, v. 616, n. 1, pp. 126-149.
- VANOLO, A. (2013). Smartmentality: the smart city as disciplinary strategy. *Urban Studies*, v. 51, pp. 883-898.
- WEBER, Max (2003). “A ‘objetividade’ do conhecimento nas ciências sociais” In: COHN, G. (org.). *Max Weber – Sociologia*. São Paulo, Ática.
- WU, F. L. (2018). Planning centrality, market instruments: governing Chinese urban transformation under state entrepreneurialism. *Urban Studies*, v. 55, n. 7, pp. 1383-1399.

Translation: this article was translated from Portuguese into English by the author himself.

Received: March 30, 2024

Approved: May 29, 2024

Uma fábrica para unicórnios: refuncionalização contínua e flexível na era digital de Lisboa

A factory for unicorns: continuous and flexible repurposing in Lisbon's digital era

João Felipe Pereira Brito [I]

Resumo

Hub Criativo do Beato é uma infraestrutura voltada à inovação digital da cidade de Lisboa, Portugal, que vem sendo constituída, desde 2016, por um processo que chamo de *refuncionalização contínua e flexível* de um antigo complexo industrial militar. Também a compreendo como âncora de reabilitação urbana e como dispositivo de representação para uma Lisboa que compete internacionalmente por atração de capitais em contexto de ascensão global da economia digital. Multiplicidade de ideias, experimentações, aberturas a mudanças e adaptações dão o tom dos projetos lá realizados. O artigo busca compreender criticamente os enlaces possíveis entre produção do urbano e economia digital. Trata-se de um estudo de caso derivado de pesquisa qualitativa de caráter explicativo-interpretativo e baseada no modelo *grounded theory*.

Palavras-chave: refuncionalização; patrimônio industrial; economia digital; ecossistema de inovação digital; Lisboa.

Abstract

Hub Criativo do Beato is an infrastructure targeted at digital innovation in the city of Lisbon, Portugal, that has been constituted, since 2016, through a process that I call *continuous and flexible repurposing* of an old military-industrial complex. I also understand it as an anchor for urban rehabilitation and as a representation apparatus for a city that competes internationally to attract capital in the context of the global rise of the digital economy. A multiplicity of ideas, experiments, and openness to change and adaptations guide its projects. The article seeks to critically understand the connections between urban production and the digital economy. This case study derives from qualitative research of an explanatory--interpretive nature based on *grounded theory*.

Keywords: *repurposing; industrial heritage; digital economy; digital innovation ecosystem; Lisbon.*



Introdução¹

Os edifícios de paredes robustas não podiam esconder os vestígios de obsolescência daquele antigo complexo industrial militar. À vista, amplas janelas quadradas e antigos dutos de metal expostos, cercados por largos e esvaziados corredores e imensos silos para armazenamento de grãos. Dentro do complexo, sinais de limpeza recente e alguma organização do maquinário, mobiliário e entulho que ocupavam áreas livres e espaços cobertos. Em um trecho de uma via interna, acimentada e ladeada por estreitas calçadas revestidas com mosaico português em calcário branco, destacavam-se uma mesa de madeira sobre um tapete vermelho e dezenas de cadeiras à sua frente. Nesse local, em 17/6/2016, o primeiro-ministro de Portugal, António Costa, e o presidente da Câmara Municipal de Lisboa (CML, a prefeitura), Fernando Medina,² assinaram um contrato em que o Estado português cedeu à CML, por 50 anos, a *Ala Sul da Manutenção Militar do Beato*. O intuito era a transformação do lugar em um *hub de inovação*, um espaço *criativo e empreendedor* que, segundo Medina, seria *um passo importante para o futuro de Lisboa e, em particular, da zona oriental (da cidade)* (Fernando Medina e António Costa apresentam o *Hub Criativo* de Lisboa, 2016).

No ano anterior, Lisboa conquistara o direito de sediar a conferência internacional de economia digital *Web Summit*, antes sediada em Dublin (Irlanda), então considerada a maior e mais prestigiosa do mundo. A primeira edição do evento ocorreu em novembro de 2016, cinco meses após o anúncio dessa nova infraestrutura. Embora tendo como base uma arena esportiva e um centro de convenções no

Parque das Nações,³ a *Web Summit* de 2016 passou pelas futuras instalações do *hub* do Beato com algumas atividades e visitas técnicas. Ambos, o grande evento e a infraestrutura, estão articulados numa estratégia estatal para transformar Lisboa numa capital da inovação de reconhecimento global.

Tendo esse breve contexto como pano de fundo, indico que o objeto deste trabalho é o processo que vem transformando a antiga Manutenção Militar (MM), num complexo industrial militar listado no acervo do patrimônio material da cidade de Lisboa e desativado em 2011, em uma nova infraestrutura, posteriormente batizada como *Hub Criativo do Beato* (HCB). O principal objetivo é analisar e compreender criticamente essa refuncionalização, fenômeno que defino como uma reconversão sociotécnica sobre “remanescentes materiais do passado” (Rufinoni, 2013, p. 31), que prevê “conservação histórica” e uma “sadia economia logística” (Choay, 2006, pp. 219-220).

O fato de o HCB constituir-se aos poucos é uma de suas características mais especiais. Multiplicidade de ideias, experimentações e aberturas a futuras mudanças e adaptações dão o tom dos projetos que, sobre ele e dentro dele, são lançados. Isto ocorre, justamente, nesse momento de ascensão global da economia digital e de grandes incentivos à “transição digital” na União Europeia (UE) e em Portugal (Conselho Europeu, 2019; República Portuguesa, s.d.). Como “economia digital” defino um campo globalizado da economia capitalista em que “inovações fundamentais” (semicondutores, processadores, *softwares*), “tecnologias essenciais” (computadores, dispositivos de telecomunicações) e “infraestruturas facilitadoras” (Internet, redes de telecomunicações, centros de inovação tecnológica)” são intensamente

usadas por empresas que mudam “os padrões de produção (oferta) e consumo (demanda)” e que, em grande medida, são afetadas por esses mesmos serviços e ferramentas digitais e repercutem profundamente em muitos outros campos econômicos (Unctad – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, 2021, p. 22). A economia digital também tem sido pensada a partir de conceitos como “nova reestruturação produtiva” (Tone-lo, 2020), “indústrias 4.0” (Sony e Naik, 2020), “capitalismo informacional-digital” (Praun e Antunes, 2020) e, já no início da última década, “era digital” (Fisher, 2010; Orton-Johnson e Prior, 2013).

Assim, as seguintes perguntas guiaram a escrita deste artigo: a) a transformação de um antigo complexo industrial em um *hub* de inovação pode contribuir para a compreensão da produção do urbano na era digital? b) caso sim, por quais elementos? Parti de duas hipóteses: 1) o objeto, a refuncionalização em suas ideias e práticas, demonstra algumas condições atuais para a reconversão de infraestruturas urbanas pretendidas como alavancas da economia digital; 2) trata-se de um fenômeno “bom para pensar” (Lévi-Strauss, 1980) a materialização das “cidades digitais” ou “capitais da inovação”, redesenhadas sob os dilemas de um campo econômico em que virtualidade, nomadismo, risco e efemeridade são as normas (cf. Pimentel, 2021). O objetivo do trabalho é, portanto, e respondendo às questões preliminares, avaliar a pertinência dessas hipóteses, ou “tornar inteligível a causa e a natureza” de objetos e fenômenos bem delimitados e a sua significação contextualizada (Weber, 2003, p. 91). Em termos gerais, o trabalho buscou conciliações possíveis entre produção do urbano e economia digital a partir de um estudo de caso.

Para demonstrar a confirmação das hipóteses 1 e 2, trarei dados qualitativos ainda não publicados (de entrevistas, cenas etnográficas, dados documentais e bibliográficos, notícias jornalísticas) e adequados a um objeto que é um microprocesso “manifesto”, ou seja, “reconhecido, previsto e pretendido” (Sztompka, 2005, pp. 49 e 53). O artigo tratará dessas duas questões, amparado por uma bibliografia que dialoga com debates sociológicos contemporâneos, textos de antropologia das infraestruturas e de estudos urbanos vinculados à emergência de uma era digital. Este é um estudo de caso derivado de uma pesquisa qualitativa (2021-2023) de caráter explicativo-interpretativo e baseada no modelo *grounded theory* (Glaser, 2002).

Parte 1 – Um *hub* de inovação digital para uma Lisboa pós-crise

Para compreensão da conjuntura que possibilita e estimula as ações analisadas neste artigo, ressalto que Lisboa é a capital de um Estado europeu periférico que sofreu grave crise de dívida soberana na última década e que está comprometido com políticas, valores e repasses financeiros da UE. O recorte temporal desta investigação (2012-2023) foi um período de reestruturação econômica portuguesa após a crise e os acordos com a *troika* (Fundo Monetário Internacional – FMI, Comissão Europeia, Banco Central Europeu, entre 2011 e 2014), cujos principais efeitos (e condições para estes acordos) foram a diminuição do Estado e dos direitos da população, a privatização de importantes ativos públicos e a abertura de mercados, especialmente o imobiliário e

aqueles vinculados à urbanização (cf. Amaral, 2022; Carmo, Ascensão e Stevens, 2018; Seixas, 2021). Tudo isto ocorreu paralelamente à explosão de serviços urbanos de um “capitalismo de plataforma” (Antunes, 2021; Srnicek, 2017). Lisboa foi considerada por alguns autores como “laboratório da Uber” (Tomassoni e Pirina, 2022), como *locus* de um “extrativismo financeiro alicerçado no digital” desencadeador de “lutas urbanas” (Silva, 2022) e como um lugar privilegiado para observação de estímulos estatais a “alojamentos locais” (moradias direcionadas a aluguéis turísticos ou de curto prazo, mediados por plataformas digitais) e seus efeitos gentrificadores (cf. Alves et al., 2023; Gago, 2018; Mendes, 2022).

Também tiveram importante impacto na cidade as novas formas de trabalho remoto ou teletrabalho, que atraíram “novas figuras translocais que quebram o laço entre espaços de trabalho e de residência, como o nômada digital” (Drago, 2022, p. 18). Como nômade digital (nômada, em português lusitano) entendo os agentes com trabalhos flexíveis que podem transitar em diferentes territorialidades sempre que julgarem necessário, porque possuem qualificações que lhes permitem empreender e/ou prestar serviços profissionais de maneira remota (on-line, utilizando a Internet, computadores portáteis, *smartphones*, *softwares* e outras ferramentas digitais) para mercados de diferentes países e também porque possuem recursos financeiros suficientes e/ou remunerações relativamente boas para assumirem os desafios dessa mobilidade. Esse tipo de profissional demanda arquiteturas e serviços urbanos inovadores, de uso flexível e ocasional, como espaços de trabalho compartilhados (*coworkings* e *colabs*), habitações com dormitórios pequenos

e espaços de refeição e lazer compartilhados (*colivings*) ou cafeterias com mesas e Internet disponíveis. De forma geral, para o nômade digital e o turista, tipos urbanos já disseminados mundo afora, toda a cidade é flexível e ocasional: um grande equipamento que se pode usar de forma passageira. Eles não se caracterizam pelos compromissos públicos de um cidadão tradicional, “com residencialidade mais permanente” (Seixas, 2021, p. 93) e imerso nas políticas de vizinhança e municipais, mas vivem como “usuários da cidade” (*city users*), com “residencialidade mais esporádica”. Mesmo assim, são tidos por governos e empresários locais como fundamentais para o “dinamismo cultural” e a “economia criativa” (ibid., pp. 94-97). No caso do nômade digital, ele é considerado tão indispensável para a alavancagem da economia digital, que sua atração se dá, inclusive, por benefícios fiscais e pela emissão de vistos especiais de residência e trabalho.⁴

Parto da constatação de que, em uma nova etapa da competição interurbana global por atração de investimentos, Lisboa esforça-se na montagem de um ecossistema de inovação digital (EID) que muito contribui com os eventos e atores citados. Defino este EID como uma rede de agentes, eventos, lugares e infraestruturas que (1) tem sido construída, patrocinada e dinamizada principalmente pelos governos da cidade e do país; (2) é abastecida pelos investimentos e interesses de indivíduos ou empresas (*startups*, *scaleups*, unicórnios e *big techs*)⁵ que almejam trabalhar, empreender e desenvolver produtos e serviços digitais mercantilizáveis globalmente a partir de Lisboa; (3) mobiliza circulações e interações (competitivas ou cooperadas) entre esses agentes pela cidade e entre esses agentes e a cidade.

Portanto, para tentar sair mais rapidamente da crise da dívida soberana, atrair capital, ampliar o volume e a média salarial de seus empregos e, paralelamente, avançar na concretização de antigos planos urbanísticos, a CML, em parceria com o governo de Portugal e com a UE, vem adotando, na última década, um conjunto de novas e antigas gramáticas de “empreendedorismo urbano” (Harvey, 1989, 2005; Wu, 2018), articuladas à digitalização que reestrutura o capitalismo vigente.

Cabe, também, realçar os efeitos da pandemia de covid-19 (2019-2022) nesse processo. Para alguns autores, foi uma “segunda crise” que Lisboa e Portugal tiveram que enfrentar (cf. Drago, 2022; Tulumello e Mendes, 2022). Por um lado, obras infraestruturais foram interrompidas, investimentos foram suspensos, turismo e serviços sofreram enorme abalo. Por outro, o distanciamento social propiciou uma aceleração da digitalização da vida. Com a reabertura gradativa de serviços e a retomada de investimentos, os agentes e as infraestruturas da economia digital ganharam muito mais relevância, legitimidade e urgência no debate público, nas políticas estatais e no planejamento privado.

Zona ribeirinha oriental: histórica zona industrial e frente de reabilitação urbana

As freguesias de Beato e Marvila eram arrabaldes até o primeiro terço do século XIX, com muitos conventos católicos, palacetes e quintas da antiga nobreza portuguesa e uso da terra

para atividades rurais. Alguns desses traços persistem visíveis até hoje na toponímia, em patrimônios materiais (igrejas, palacetes, chafarizes, fachadas) e em tradições rurais, como o pastoreio de caprinos e a agricultura familiar em terrenos públicos ociosos (Mapa 1).

Durante o século XIX, com o fim do absolutismo e o triunfo do liberalismo, após um período de intensos conflitos civis, “[...] muitos conventos serão transformados em equipamentos fundamentais para a cidade (hospitais, escolas, tribunais, quartéis)” (Seixas, 2021, p. 18). Houve, também, alienação de propriedades outrora da Coroa e da antiga nobreza. Era o século da industrialização em Portugal: foi ampliado o porto, construída a ferrovia, foram instaladas indústrias, vilas, pátiolos, clubes e sociabilidades de operários nessa região à margem do Tejo (cf. Silva, 2020; Marques, 1996). Em 1890, eram 156 “ramos industriais” nas “freguesias orientais” de Lisboa (Folgado e Custódio, 1999, p. 19).

Em 1888, o Convento das Grilas, cuja memória é hoje residual, foi transformado em uma infraestrutura fabril pertencente às forças armadas portuguesas, que já ocupavam áreas próximas, chamada Manutenção Militar – esta, sim, com memória vivíssima entre moradores, gestores públicos, novos empreendedores e visitantes do HCB (Figura 1).

Em 1908, passou a funcionar na freguesia de Marvila, a 15 minutos a pé do Beato, a Fábrica Braço de Prata, responsável pela produção de armas e munições para as forças armadas portuguesas, que foi encerrada na década de

Mapa 1 – Concelho (município) de Lisboa



Legenda: em azul, as freguesias da zona oriental: 1) Freguesia do Beato; 2) Freguesia de Marvila.
Fonte: Assembleia Municipal de Lisboa (2024).

Figura 1 – A Manutenção Militar do Beato em 1932⁶

Fonte: Pinto (1966).

1990. Importa ainda dizer que ambas as infraestruturas fabris-militares – Manutenção Militar (Beato) e Fábrica Braço de Prata (Marvila) – declinaram após a Revolução dos Cravos, com o fim do império português e das guerras coloniais em África (Ribeiro, 2017).

Na virada do século XX para o século XXI, a desindustrialização que varreu as economias periféricas da Europa naquele período e os pactos econômico-produtivos que condicionaram a entrada de Portugal na Comunidade Econômica Europeia (CEE), em 1984, e na zona do euro, em 2002, contribuíram para o fechamento ou enfraquecimento das fábricas e para o esvaziamento dos bairros ao redor como consequência (cf. Pereira, 2016).

Tal zona, hoje em dia, atrai negócios anunciados por governos, pela mídia e por investidores como criativos e inovadores: galerias de arte, cervejarias artesanais, espaços culturais e de *coworking* e *colab* (De

Xabregas..., 2017). Também chegam empreendimentos imobiliários de alto custo, articulados aos novos “investimentos materiais e simbólicos” (Brito, 2021; Costa, 1999) que aproveitam o passado industrial desses lugares, suas memórias, seus patrimônios e sua estética. Fala-se de um *rebranding* urbano (Azevedo, 2019) e de “imaginários conflitantes” (Pereira e Brito, 2022a) e “sobrepostos” (Pereira e Brito, 2022b) nessa região desindustrializada e em reabilitação gradual.

Se no passado era a modernização industrial que se impunha naquele sítio, com um futuro pensado a longo prazo e alguma estabilidade de empregos, processos e produtos, agora é a emergência de pessoas, espaços e objetos que busca territorializar a fluidez de uma nova e impositiva economia digitalizada, pensada, *a priori*, pelos seus próprios agentes como flexível, arriscada e potencialmente *disruptiva*. Baseando-me em Christensen

(1997) e em Christensen, Raynor e McDonald (2015), entendendo a disrupção tecnológica ou de inovação como um fenômeno de profunda e acelerada transformação de um mercado ou ramo de negócios capitalistas a partir da criação de um novo produto ou processo, seja pelo incremento de uma nova tecnologia, seja por um novo uso de tecnologia já existente ou, ainda, por um novo modelo organizacional de uma empresa. Como se pode observar no caso da Uber e das plataformas de alojamento local (*AirBnb*, *Booking*, *Idealista* etc.), a disrupção tecnológica e digital tem grandes efeitos urbanos, como maior atração de turistas, *city users* e investimentos estrangeiros, por um lado; e, por outro, o enfraquecimento da coesão social e a emergência de novas lutas políticas e conflitos por espaço.

Se outrora a massa de gente que comporia aquele lugar urbano era formada por operários fabris, agora a expectativa recai sobre os nômades digitais e as “vanguardas sociotécnicas” (Hilgartner, 2015). O futuro, esse “fato cultural” (Appadurai, 2013), é então anunciado como uma emergência e uma “promessa” (Costa, 2020) para uma Lisboa próspera e bem posicionada na arena global de cidades.

Como mais um ponto nodal nessa teia de estratégias públicas e interesses privados, tem-se o HCB: uma infraestrutura anunciada em 2016 e que, aos poucos, e mesmo durante a pandemia, foi sendo aberta a eventos privados e ao público, atraindo investidores e recriando funcionalidades no percurso de seus usos cotidianos e temporários. Hoje, o seu maior edifício, com vista para o rio, abriga a *Factory Lisbon* – “um campus de inovação e empreendedorismo onde a tecnologia e a educação se encontram com as artes”.⁷

Parte 2 – A refuncionalização em curso

Em janeiro de 2018, quase dois anos após a divulgação da transferência da MM do Estado português para a CML, foi divulgado ao público o documento *Projeto Global para o Hub Criativo do Beato – Memória descritiva e justificativa*, após sua aprovação pela Assembleia Municipal de Lisboa. O documento foi elaborado pela *Startup Lisboa*, uma instituição público-privada criada em 2011 e anunciada como uma “incubadora de empresas” que constrói, organiza e dinamiza o EID, acolhendo, treinando, assessorando e apoiando empreendedores que pretendem investir e trabalhar em Lisboa.⁸ Também já estava decidido que a *Startup Lisboa* faria a gestão do HCB. Pouco tempo depois, tiveram início as suas primeiras obras infraestruturais a cargo da CML: “rede de águas, esgotos, abastecimento de energia elétrica, gás, telecomunicações, tratamento de resíduos, pavimentação, zonas verdes” (Barbosa, 2000). Cabe, agora, analisar mais detalhadamente alguns pontos desse documento primordial.

O projeto do HCB e seus pressupostos materiais e simbólicos

O *Projeto Global para o Hub Criativo do Beato – Memória descritiva e justificativa* (CML, 2018) traz no item “Conceito estratégico” a seguinte definição:

Tendo por objetivo contribuir para a melhoria das condições e meios para a Cidade atrair e reter talentos, empresas, investimento, dinamizar *clusters* estratégicos, e estimular a ligação entre a inovação, a criatividade e o empreendedoris-

mo, e potencializar os efeitos da realização da Web Summit em Lisboa, será instalado no suprarreferido imóvel um hub empreendedor e criativo, que se dever a constituir como um novo polo agregador dos *players* que posicionarão Lisboa, definitivamente, como uma cidade aberta, empreendedora, inovadora e criativa. [...]. Pretende-se, em síntese, que este espaço se assuma como verdadeiro catalisador e âncora de um mais amplo e profundo processo de regeneração e revitalização da zona oriental da cidade, mais concretamente no eixo entre Santa Apolónia e o Parque das Nações, dando continuidade às intervenções já realizadas e em curso de reabilitação da frente ribeirinha. (CML, 2018, p. 8)

Em relação às expectativas governamentais lançadas sobre o HCB, em conexão com os desafios propostos pela *Carta Estratégica de Lisboa 2010-2024*, e pelo Plano Diretor Municipal de Lisboa, destaco os pontos “Promover uma cidade inovadora e criativa, capaz de competir num contexto global e gerar riqueza e emprego” e “Afirmer a identidade de Lisboa num mundo globalizado” (CML, 2018, p. 11). Percebe-se, portanto, que essa infraestrutura está inserida tanto nas estratégias estatais de (1) “regeneração e revitalização” de uma parte da cidade (a zona ribeirinha oriental) a ser explorada por novos capitais da era pós-industrial portuguesa (imobiliário, turístico, indústrias criativas e digitais) quanto nas estratégias de (2) internacionalização do território e do imaginário sobre a cidade – este último em ressignificação tecnocentrada.

No item “Preservação do patrimônio industrial”, é citada a importância de identificação e salvaguarda dos “equipamentos industriais a preservar no local bem como os elementos notáveis e que caracterizam os edifícios do ponto de vista arquitetônico e construtivo” (CML,

2018, p. 42). Também se afirma a necessidade de promoção de uma “convivência harmoniosa entre as novas funções e a memória do espaço” (ibid., p. 42). No que se refere à “conservação”, “alteração” ou “demolição”, diz o documento que se procurará “reter o significado, evocando e interpretando a sua antiga função. Os projetos de espaços exteriores e os elementos de ligação entre edifícios também deverão evocar e interpretar a história e o funcionamento industrial do conjunto” (ibid., p. 48) e, ainda, estimula-se um “reaproveitamento de materiais e elementos disponíveis no local” – símbolos, equipamentos, cores, materiais como betão e metais identificados à MM (ibid., p. 57).

Aqui são detectados alguns conceitos centrais desse projeto e cruciais para a argumentação desse artigo: 1) adaptabilidade: “[...] permitir diferentes utilizações dos espaços, evitar condicionar áreas a determinadas utilizações” (ibid., p. 55); 2) permeabilidade com o bairro ao redor, “[...] promovendo a interação com o tecido social” e assegurando “o acesso de todos às novas condições de acessibilidade a gerar com a instalação do hub” (ibid., pp. 53-54); 3) reversibilidade e flexibilidade: “Evitar ocupar o espaço com mobiliário urbano fixo, recorrendo a elementos móveis ou suspensos [...] que possam ser movidos ou retirados quando necessário” (ibid., p. 60). Logo adiante, afirma-se que ele “deve funcionar” como “uma plataforma de experimentação e divulgação tecnológica” (ibid., p. 61) e que “alguns edifícios poderão estar ocupados provisoriamente durante as obras de urbanização e não se prevê que todos sejam intervencionados ao mesmo tempo”, importando aos futuros interventores “ter estes aspetos em conta no desenvolvimento das soluções infraestruturais” (ibid., p. 88).

Com novos e reversíveis usos, essa renovada infraestrutura precisaria buscar incessantemente os vínculos entre: criatividade coletiva e mercadorias tecnológicas rentáveis; o físico e o digital; o local e o global; o passado e o futuro; as materialidades tecno-produtivas e as representações simbólicas prestigiosas e economicamente atrativas. Todas essas dualidades explicitam a articulação entre as estratégias de atração de “classes criativas” (Florida, 2002) e de agentes da economia digital à produção do urbano, permitindo avançar no entendimento de planos contemporâneos para: (1) (re)constituição de cidades em suas maneiras de viver e trabalhar; (2) atualização de suas gramáticas urbanísticas e da arquitetura de seus novos e emblemáticos edifícios; (3) (re)criação de seus imaginários e divulgação de novas representações sob a forma de *branding* urbano (Freire, 2011; Van Ham, 2008).

Associada à transformação de espaços pós-industriais em espaços “smartificados” (Morozov e Bria, 2019; Scalzotto, 2019; Vanolo,

2013), em constante animação, esta singular infraestrutura é composta por um conjunto de materialidades antigas e renovadas, de práticas e rituais públicos, de símbolos tangíveis e virtuais que têm a pretensão de ampliar e legitimar para Lisboa um novo “imaginário sociotécnico”, aquilo que Jasanoff (2015) define como uma “visão coletivamente mantida e realizada” de um “futuro desejável”, que é “animada por entendimentos compartilhados de formas de vida e ordem sociais atingíveis através de, e apoiados por, avanços da ciência e da tecnologia” (ibid., p. 19). Para a autora, um imaginário sociotécnico é um fenômeno que vai além do discurso, pois está associado a “ação e performance” ou a “materialização” – neste caso, (re)materialização – “através de tecnologia” (ibid., p. 20). Não uma tecnologia qualquer, mas, para este caso, aquela potencialmente mercantilizável, inovadora e digital (Figura 2).

Figura 2 – Maquete virtual do HCB



Fonte: CML, 2018, p. 25.⁹

Redesenhando tempos e espaços

Ainda em 2018, foram anunciados alguns ocupantes dos muitos e diferentes edifícios do complexo de 35 mil metros quadrados. A CML divulgou que os interessados em cada um dos prédios disponíveis arcariam com suas obras específicas. Assim, a antiga Central Elétrica seria ocupada por uma cervejaria artesanal do Super Bock Group. A Fábrica de Carnes e a Administração e Oficina ficariam a cargo de uma loja de “restauração e serviços”. Venceu o edital um empreendimento chamado A Praça, que engloba empório, escola gastronômica e restaurante de produtos portugueses tradicionais, com inauguração prevista para 2021. Para o Edifício do Relógio/Antigo Convento, a antiga residência dos militares, foram buscados investidores dispostos a criar e gerir um espaço de *coliving* (moradia compartilhada) para os empreendedores do *hub* e do ecossistema da cidade. Convergingo com os “estilos de vida móveis” (Buhr, 2023) do público-alvo, nômades digitais e vanguardas sociotécnicas, o edital previa “a instalação de um projeto de habitação partilhada, *para utilização temporária de curta ou média duração*” (ibid.; grifo nosso).¹⁰

Os demais ocupantes até então anunciados seriam: uma nova sede para a *Startup Lisboa*, que ficaria hospedada no edifício da antiga Fábrica do Pão; a Fábrica de Moagem resguardaria as máquinas e demais itens que comporiam um futuro Museu da Manutenção Militar, de responsabilidade da Empresa de Gestão de Equipamentos e Animação Cultural (Egeac), entidade estatal de patrimônios e equipamentos culturais. Por fim, a Fábrica de Massas e a Fábrica da Bolacha formariam o edifício principal e seriam requalificadas e ocupadas pela Factory, empresa alemã

especializada em espaços de *coworking* (trabalho compartilhado) e incubadoras de inovação digital. Foi noticiado que o edifício da Factory seria entregue em 2019, com 11 mil metros quadrados, teria capacidade para 700 pessoas trabalhando, área para eventos, uma academia de ginástica, um restaurante.

Contudo, a inconstância no tempo das obras combinava com mudanças constantes nas ações e perspectivas para o complexo. No momento em que as obras começavam, o presidente da CML, Fernando Medina, manifestava o interesse de ampliar o Hub Criativo do Beato para a Ala Norte da Manutenção Militar, terreno maior e ainda ocupado pelo Exército português, situado do outro lado da rua do Grilo, também no Beato. Em novembro de 2019, porém, nenhuma obra estava concluída. A mídia noticiava os atrasos na contratação e na realização de serviços, a ampliação da previsão de gastos públicos e o baixo interesse de parceiros privados. Entretanto, a CML já citava, também, a viabilização de uma nova estação ferroviária na linha norte, junto ao HCB.¹¹

No início de 2020, surgem os primeiros e tristes episódios da chegada do novo coronavírus na Europa. Durante esse ano, aos poucos, o governo português foi criando normas que limitavam as interações sociais para redução da transmissão viral e proteção dos mais vulneráveis. Em janeiro de 2021, foi determinado o primeiro *lockdown* em Lisboa. Durante as muitas etapas de desconfinamento e reabertura de serviços públicos e privados, com rigorosas estratégias de distanciamento social, e até a minha chegada a Lisboa em outubro de 2021, o HCB teve obras paralisadas, depois lentamente retomadas e recebeu iniciativas chamadas *pop-up* (de ocupação temporária), como a Casa do Capitão, um misto de bar, feira cultural e

espaço de espetáculos artísticos a céu aberto que ocupou diferentes áreas do complexo entre maio e novembro de 2021.¹²

Questionado sobre a demora para a conclusão das obras do HCB, o então presidente da Startup Lisboa, Miguel Fontes, afirmou em 2020 que “100% e seguramente são dois pressupostos difíceis” para esse tipo de iniciativa (Machado, 2020). Noutra entrevista, agora em 2022 e já com uma nova administração municipal eleita, Fontes disse que:

[...] não vai haver um momento mágico de abertura (do HCB), porque não vamos estar à espera do último edifício para abrir. *Vai abrindo*, isto é um projecto que sempre foi pensado assim, para ser orgânico, e ir crescendo ao seu próprio ritmo. (Grifo nosso)

Sobre os futuros escritórios da *Startup Lisboa* na antiga Fábrica de Pão da MM, revelou que o projeto “*É flexível e ágil*, porque permite que salas comecem com uma determinada dimensão, digamos módulos de 25 m², mas depois podem crescer facilmente em função das necessidades” (Lobo, 2022; grifo nosso).

Em suma, pelas exigências e recomendações do *Projeto Global*, dos editais específicos de cada edifício e pelas ideias expostas por Miguel Fontes, um dos construtores dessa pretensa “capital da inovação” europeia, título reconhecido pela Comissão Europeia em 2023 (European Commission, 2023), a concepção arquitetônica de um lugar de trabalho e negócios no capitalismo digital precisa dialogar com a lógica de inovação aberta e colaborativa dessa nova economia. Indo além, percebe-se, pelas declarações de Fontes, que essa nova arquitetura deve seguir sem muitas definições prévias, aberta e mutável. Tão instável quanto o capital de risco (*venture capital*) que abastece

o empreendedorismo digital e tão fluida quanto a mobilidade dos agentes digitais que hoje chegam a Lisboa e que, amanhã, não se sabe onde estarão.

Ativando a incompletude: experimentações e representação simbólica

O HCB apresenta aquelas “formas de mobilidade seletiva de artefatos, pessoas, práticas e capitais por meio de redes locais e globais de especialização” apontadas por Vailati e D’Andrea (2020, p. 8). Enquanto um lugar da cidade, esta infraestrutura promove desde cedo “concentração e a distribuição de recursos” (espaço seguro, boa localização, *waterfront*, publicidade gratuita para eventos) e, ao mesmo tempo, recebe e distribui esses fluxos internacionais (de inovadores, *techies* e criativos) como uma “arena de aterrissagem organizada em hierarquias múltiplas e frequentemente dispersas” (ibid.). Noutras palavras: ela não serve a qualquer evento, nem a qualquer público, mas vai descobrindo e inventando suas vocações no ritmo da colocação de novo reboco nas paredes que ali já estavam, da instalação de luminárias nos tetos com novos dutos e fiações, da colocação de plantas ornamentais em corredores que preservam a rusticidade industrial.

O HCB também tem sido imaginado e conduzido pela CML e seus parceiros privados como um dispositivo de representação (cf. Foucault, 2000), pois, a partir dele, busca-se criar um imaginário cosmopolita e criativo sobre Lisboa, almejando tal reconhecimento internacionalmente e tentando reposicionar a cidade como a mais promissora capital europeia para a inovação. Seguindo as ideias de Vailati e D’Andrea (2020, p. 6), trata-se de uma

infraestrutura pensada e continuamente constituída para moldar “a imaginação por meio de promessas otimistas para o futuro”, direcionadas a portugueses e a estrangeiros, plenamente vinculadas a “mercados tecnocientíficos” (ibid., p. 8), ou, ainda, como um “veículo semiótico e estético orientado para seus destinatários”, segundo a análise de Larkin (2020, p. 30) sobre infraestruturas de nosso tempo. Mesmo com uma vagarosa reconstituição física de suas instalações – e até o início de 2023 com apenas um ocupante em funcionamento regular (A Praça) –, essa infraestrutura vem, há alguns anos, anunciando discursivamente um futuro desejado e, ainda, tem sido um equipamento e ambiente social de práticas e *performances* públicas que buscam antecipar o futuro inovador e tecnológico, reificando-o para os locais e os *outsiders*.

Nesse sentido, entre 2018 e 2023, foram muitos os eventos realizados no HCB que permitiram a reinvenção de seus espaços, os degradados e os já restaurados, bem como para os vazios entre as partes edificadas. Eventos e iniciativas como Casa do Capitão, ModaLisboa, *Web Summit*, Sónar Lisboa, exposições, *tours* e *workshops*¹³ ativaram o HCB mesmo antes da chegada dos desenvolvedores de inovações tecnológicas. As descrições etnográficas a seguir têm o intuito de qualificar a expressão “vai abrindo” dita por Miguel Fontes sobre a renovação do antigo complexo industrial militar.

Etnografando a refuncionalização: o Sónar Lisboa

De todos os eventos realizados dentro do HCB que pude etnografar, o Sónar Lisboa foi aquele que melhor se apropriou do conjunto e de seus diferentes ambientes. Criado em Barcelona em 1994, o evento artístico-cultural ganhou escala e tem como prerrogativa combinar música de vanguarda e experimental, artes plásticas, audiovisual e outras tecnologias. Seu lema é *Music, Creativity & Technology*¹⁴ e sua chegada a Lisboa está diretamente relacionada aos investimentos simbólicos e às estratégias de *city branding* que a governança da cidade promove para reposicioná-la internacionalmente como capital da inovação tecnológica, fato explicitado na conferência de imprensa com os criadores, o presidente da Startup Lisboa, o responsável pela *Factory Lisbon* (reabilitadora e gestora do principal edifício do HCB), além de membros de alto escalão da CML e do governo nacional português.¹⁵ A escolha do HCB como casa do Sónar expressa o alto grau de importância que esta infraestrutura tem como um dispositivo de representação para uma Lisboa que se anuncia mais tecnológica e inventiva.

Durante a primeira edição do evento em Lisboa, em abril de 2022, pude observar os frequentadores e interagir com eles, caminhando entre os edifícios e por dentro deles de forma curiosa, descobrindo-os (Figura 3).

Figura 3 – Circulações nas áreas entre os edifícios do HCB durante o *Sónar+D*



Fonte: foto do autor, em 2022.

Por vezes, a sensação era de que se caminhava por um labirinto, tamanha a quantidade de escadas, corredores e salas que se sucediam, em geral pouco iluminadas e com acessos improvisados com corrimãos de madeiras e grossas fitas plásticas. Isso ficou mais evidente na *Factory Lisbon*, onde havia lojas para venda de cerveja e outras bebidas numa

das entradas, espaços para as instalações e *performances* artísticas, plantas decorativas e também uma espécie de auditório montado para o evento, com arquibancadas de madeira e almofadas, o principal espaço para as *talks* – que versavam sobre arte e ciência, sustentabilidade, futuro da tecnologia, aplicações tecnológicas no cotidiano, etc.

Em todos os ambientes do evento, percebi que havia entre os frequentadores um tipo de encantamento com o patrimônio industrial expresso na arquitetura e no maquinário ali expostos. As pessoas fotografavam, através de grandes e envelhecidas janelas, as estruturas externas, as chaminés, os silos, as paredes de tijolos expostos, a relação do conjunto com o porto e o rio Tejo ali na frente. Fotografavam, regularmente, a diferença de escala entre o corpo humano (primeiro plano) e aquelas estruturas (fundo). Eram dias frios, chovia eventualmente, e ainda assim havia centenas de pessoas circulando pelas ruas internas do complexo, pelos edifícios e pelas instalações. Grande era a presença de público e a participação nas *talks*. Muitas pessoas passavam longos momentos bebendo cervejas e comendo sanduíches nas tendas e *food trucks* temporários das áreas externas, sozinhas ou acompanhadas, sempre a observar os passantes e a materialidade circundante. Apropriavam-se da infraestrutura tendo-a como um verdadeiro e aprazível “ambiente de interações” (Larkin, 2020, p. 29).

Na antiga Fábrica de Moagem da MM, hoje de responsabilidade da Egeac, com quatro pisos repletos de máquinas obsoletas, mas bem preservadas, uma instalação combinava música experimental, jogos de luzes e uma espécie de neblina, por vezes muito densa, que pairava sobre o maquinário e ganhava corredores, salas e as escadas de acesso aos andares. Esse conjunto de elementos deixava o ambiente confuso, enigmático e, em certa medida, realçava a estranheza dos frequentadores diante daquele mundo industrial de outrora, com azulejos envelhecidos, escadarias empoeiradas, janelas com vidros foscos, estruturas metálicas algo enferrujadas, pinturas a descascar. Tudo aquilo compunha um cenário e uma

experiência de estranhamento, mas também de fascínio para as pessoas que ali circulavam. Poltronas e almofadas espalhadas pelo cenário estavam sempre ocupadas, eram disputadas, o que demonstrava que as pessoas não fugiam dali, mas estavam satisfeitas em experimentar aquelas sensações.

O que isso nos leva a pensar sobre essa infraestrutura supostamente disfuncional mas em pleno uso? O fato de ser pós-industrial, tecnicamente improdutivo, em parte preservada e em parte deteriorada, era fascinante e atrativo, o que diz muito sobre os interesses do público do *Sónar*: não se buscava, no HCB, a sua prometida eficiência técnica. O imprevisto e a bricolagem entre elementos de época, formas e materiais distintos em exposição no *hub* encontravam respaldo no *ethos* daquele público de apreciadores artísticos. A realização do *Sónar* muito revelou, também, sobre a capacidade do HCB de acionar as vanguardas sociotécnicas internacionais e os visitantes que nelas confiam ou com elas se identificam, mesmo distante da plenitude em suas novas funcionalidades técnicas: os escritórios e os espaços de *coworking* e de *coliving* não estavam prontos, longe disso. Mesmo assim, o lugar trouxe satisfação a quem o visitou no *Sónar* e nos eventos culturais e artísticos que lá foram realizados.

Etnografando a refuncionalização: o *tour* da *Made of Lisboa*

Made of Lisboa (MOL) era uma das iniciativas da CML para apresentar a cidade, promover e animar a cena inovadora lisboeta a potenciais talentos e investidores por meio de *masterclasses*, *workshops* e *tours*, *on-line* e presenciais, em português e em inglês. Em

maio de 2022, durante a 11ª Semana do Empreendedorismo de Lisboa, pude acompanhar um *tour* com a MOL ao HCB.

A guia do *tour*, funcionária da Startup Lisboa, fez suas explanações em inglês para um público de duas dezenas de pessoas e majoritariamente estrangeiro, mas também respondeu em português para uma minoria. Disse que o *hub* tem o intuito de *produzir os benefícios da Web Summit durante todo o ano* e que trará *comércio, novos empregos e desenvolvimento urbano para Beato e Marvila*, sendo a intenção trazer *companhias globais* para o lugar, além das *indústrias criativas* – citando *web design* e *gaming*. Disse, ainda, que o complexo será importante para criação de *inovação em rede* (*networking innovation*).

Durante o caminho, sob o sol da manhã, quando todos usavam um colete cor de laranja com a logomarca do lugar, a guia demonstrou um certo constrangimento ao explicar o atraso das obras. Disse que *mesmo em construção, o hub é lugar vibrante que cria good vibes para a cidade*. Aqui, ela positivamente realçou aquelas “dimensões invisíveis ou opacas” (Lima, 2020) comuns a infraestruturas complexas. Ela explicou que cada prédio tem uma ocupação e um ritmo específico e que, por isso, não há previsão de abertura completa do *hub* – fala que me pareceu honesta, precisa e, naquele instante, revelou-me a ideia de incompletude continuamente ativada para a refuncionalização (Figura 4).

Figura 4 – Tour pelo HCB



Fonte: foto do autor, em 2022.¹⁶

Questionada dos boatos sobre a saída da *Mercedes-Benz.io* do HCB, informação que eu havia recebido dias antes de outro interlocutor, ela esquivou-se, dizendo que tudo ali é parte de grandes negócios (*business*) que demandam negociações: “*Negotiations are negotiations*”. Esclareceu que, durante a pior fase da pandemia de covid-19, a empresa responsável pelas obras da *Factory Lisbon* abriu falência, atrasando o cronograma – àquela altura, sendo retomado. Explicou tudo com otimismo, afirmando o que cada um dos edifícios será, terá e fará. Os visitantes demonstravam alguma curiosidade, mas percebiam que tudo estava muito longe da concretização daquelas ideias.

Havia uma obra em curso no primeiro edifício, à esquerda de quem entra pela rua da Manutenção, o da *Claranet*, empresa de cybersegurança. Muitos operários ali trabalhavam, mobilizando máquinas e materiais. A guia não escondeu sua satisfação ao nos apontar aquela obra em curso acelerado. O edifício da Startup Lisboa não foi aberto à visita – a antiga padaria militar, frontal a quem entra no HCB, com três chamativas chaminés de tijolos vermelhos manchesterianos. A *Praça*, único empreendimento a funcionar no *hub*, estava fechada. Também não foi permitido subir ao terraço da *Factory Lisbon* para avistar o rio e os bairros do entorno. Foi possível entrar, entretanto, na antiga Fábrica de Moagem da MM, onde será a cervejaria *Browsers Beato*. Lá dentro, muito entulho e restos de materiais ainda expostos, o que não impediu que algumas pessoas do *tour* ficassem mais tempo a fotografar suas bonitas janelas de ferro e vidros resistentes e um imenso motor cercado de ferro retorcido situado embaixo de um belo teto de madeira e armação metálica, deixando a guia seguir o percurso com suas histórias e seus futuros (ainda) imaginados.

O perfil do público do grupo em que estive era de pessoas mais velhas, bem diferente do público do *Sónar*. Aparentavam pertencer ao grupo dos empreendedores e investidores, e não o dos talentos (potenciais trabalhadores jovens). Diferentemente do *Sónar* e pelo fato de não estarem experimentando um evento artístico, musical ou gastronômico, os visitantes do *tour* pareciam mais focados nas reais possibilidades de usufruto técnico e corporativo da infraestrutura. Por isso, demonstravam alguma frustração com o estágio das obras, a despeito do interesse em estar ali e absorver o máximo de informação da guia e através de fotografias.

Sobre a informação de que a *Mercedes-Benz.io* desistira do HCB, a notícia se confirmou em maio de 2022 (Marcela, 2022a). Provisoriamente instalada no espaço de *coworking* NOW-Beato, vizinho de muro do *hub*, a multinacional buscou escritórios no Parque das Nações, bairro corporativo já consolidado na frente ribeirinha oriental. No início de 2023, após as eleições para a CML, a nova administração municipal resolveu acelerar a concretização de uma de suas promessas de campanha: uma “fábrica de unicórnios”. Esta seria instalada na *Factory Lisbon*, e é a etapa mais recente da refuncionalização em curso na antiga Manutenção Militar do Beato.

Parte 3 – O estágio mais recente e a promessa de unicórnios

No início de 2023, já superadas as limitações de circulação e de aglomeração da pandemia de covid-19 e no segundo ano da nova administração na CML, estive presente no evento

de abertura da *Unicorn Week*, a antiga Sema-na do Empreendedorismo de Lisboa, rebatiza-da naquela edição. O novo nome surgiu com a reformulação da marca de Lisboa na nova administração municipal: *Lisboa Unicorn Capital*.¹⁷ O evento foi numa ampla sala da *Factory Lisbon*, principal peça do tabuleiro, que teve sua “arquitetura sobre o preexistente” (Sette apud Rufinoni, 2013, p. 75) baseada no método de “reutilização adaptativa” (*adaptive reuse*), elaborada por um escritório parceiro, também alemão. Dizem os arquitetos que as interven-ções no prédio de 200 metros de comprimento e 11 metros de largura e os materiais utilizados (concreto, aço, vidro, madeira) tiveram o intui-to de adaptar “a funcionalidade de uma antiga instalação de produção alimentar aos usos con-temporâneos de escritórios e eventos” (Factory Lisbon, 2023). Um dos fundadores da *Factory* afirmou em texto recente publicado numa pla-taforma on-line: “O futuro do setor imobiliário é a reutilização adaptativa”. Disse, ainda, que os agentes do seu campo deverão enfrentar os desafios de fazer “retrofit” no “estoque de edi-fícios já existentes” com “criatividade” e “sus-tentabilidade” (Bamberg, 2024).

No que se refere à íntima relação entre a reutilização adaptativa de infraestruturas já existentes e a economia digital, cabe ressaltar dois pontos dramáticos sobre o atual estágio do sistema capitalista: os ciclos cada vez mais curtos de (1) disrupção tecnológica e de (2) cri-se econômica.

Como assinalado, disrupção tecnológica é o fenômeno em que novas tecnologias reor-ganizam rapidamente produção e consumo de algum campo econômico, eliminando empre-sas e empregos que, em pouco tempo, passam a ter baixa competitividade ou se tornam ob-soletos, em geral com mudanças bruscas de

mercado e efeitos socioculturais e socioeconô-micos também disruptivos e desafiadores para a coesão social em ambiente urbano. Os avan-ços e novos usos possíveis para as diferentes ferramentas de inteligência artificial, por exem-plo, dominam os debates sobre as próximas tecnologias disruptivas (Păvăloaia e Necula, 2023). Perguntado sobre projeções para negó-cios futuros na próxima década lisboeta, um gestor de um importante fundo português de capital de risco me alertou: “*Não temos proje-ções sobre isso. Até porque uma década é mui-to tempo*” (Entrevista 9, 2022).

Quanto às crises econômicas regulares, são uma questão sistêmica há muito analisada (Harvey, 2014; Krugman, 2009). Com a acele-ração da globalização e da digitalização das finanças e trocas econômicas, as crises se tor-naram uma probabilidade de curto prazo para quase todos os campos da economia capita-lista, agora muito imbricados nos mercados globais de consumo, de crédito e dívida e nas cadeias transnacionais de recursos e suple-mentos para produção.

Ambos os fenômenos se manifestam em novas percepções hegemônicas sobre o tem-po e o espaço da vida social, cada vez mais inconstantes e mutantes. Eles são cruciais para que se entenda tanto o abandono de infraestruturas quanto as suas reutilizações na contemporaneidade.

Todos esses novos termos e desafios es-tão articulados às novas ambições da cidade. No evento citado, o atual presidente da CML, Carlos Moedas, afirmou que o EID de Lisboa já estava internacionalmente consagrado e que a cidade – boa para viver e empreender e se-gura para investir – precisaria dar um passo maior. Assim, a *Unicorn Factory Lisboa* teria a missão de “escalar” (*scaling-up*) algumas

startups locais promissoras e selecionadas pela CML para que, com uma legislação mais benéfica,¹⁸ a cidade conseguisse reter e atrair *talentos, capital e empresas*, como consta no *Plano Plurianual de Investimentos 2023-2027* (CML, 2023, p. 40). É recorrente nos discursos dos tomadores de decisão estatais e privados o tema da retenção/permanência em Lisboa das empresas que, hospedadas na cidade, vão ganhando escala e se internacionalizando, assim como a retenção dos talentos que nessas empresas trabalham ou que outras criarão. No documento citado, Moedas evidencia uma preocupação referente aos investimentos externos, ao empreendedorismo e à competição interurbana internacional: “A cidade tem que ser mais do que um ponto de passagem” (ibid.). Sobre a problemática da permanência de *startups* em Portugal, disse-me o gestor do fundo português de capital de risco que “*por razões de necessidade de crescimento, (algumas empresas) vão passar sua sede lá para fora*” (Entrevista 9, 2022). Um pouco mais receosa estava a entrevistada que é líder no debate português sobre os enlaces entre tecnologias e questões de gênero. Questionada sobre as perspectivas de futuro, após reconhecer o fervilhar do ecossistema de inovação digital de Lisboa, disse-me:

Temo que muito rapidamente Lisboa fique cansativa para se viver e para atrair e reter esta nova geração que quer ser mais digital nomad, que quer ter outras condições, que quer ter mais sossego, quer ter tempo para viver outras coisas e que pode eventualmente procurar oportunidades fora de Lisboa. Acho que temos que ter atenção aqui. E por outro lado, sermos competitivos o suficiente para que as nossas pessoas não tenham um outro êxodo a trabalhar para fora. (Entrevista 18, 2023)

Essas preocupações fazem muito sentido. Na vigente configuração global de produção do urbano a partir de capitais flutuantes de empresas e agentes digitais adeptos do nomadismo, o futuro é uma aposta e o empreendedorismo urbano é um investimento de risco. Compreende-se, então, os sentidos da refuncionalização contínua e flexível de um antigo patrimônio industrial direcionada a negócios da era digital. Esse conceito tem, em si, as seguintes características:

a) ativação da incompletude – é a ideia do “vai se constituindo aos poucos” e “vai abrindo”. Uma lógica de que a nova infraestrutura não deve ter um momento de abertura nem de conclusão das obras. Trata-se de um processo de utilização criativa de vazios, ruínas e espaços em (re)construção para o acionamento e a manutenção das expectativas e dos imaginários positivos;

b) flutuação temporal e elasticidade espacial – o ritmo de criação e os espaços de utilização do *hub* e de suas partes constitutivas variam de acordo com os fluxos de investimento e com o manejo dos projetos dos agentes ali inseridos e dos que ali poderão se instalar;

c) capitais e agentes intermitentes – no campo da economia digital, os capitais e agentes mencionados são altamente móveis e ansiosos. Assim, podem tanto reinvestir os lucros e os novos montantes de investimento de risco em outras empresas e territorialidades quanto podem desistir de um projeto ou empresa específicos, transferindo recursos financeiros e humanos para outras infraestruturas e para outros territórios. Podem, ainda, adotar e ampliar o trabalho remoto ou teletrabalho para suas equipes. As empresas desse campo

recorrentemente adotam essas medidas e, com isso, reduzem o uso ou mesmo abandonam escritórios e cidades em que se instalaram há pouco.

Em uma zona urbana em reabilitação e disputa, refuncionalização contínua e flexível é também um mecanismo revelador das contradições e regulador das diferentes expectativas locais de proprietários e de locatários, de investidores e de pequenos comerciantes, de recém-chegados e de antigos moradores, como os da Vila Dias, velha e modesta vila operária a 200 metros do HCB. Sobre a chegada do *hub* e de seus agentes na rotina do Beato, disse-me o líder de uma associação dos moradores das vilas operárias locais:

parte lá do Hub Criativo. Ela está sendo projetada não para nós, mas para os nômadas digitais. O Hub agora traz problemas, desafios grandes. O Hub Criativo traz investimento, traz especulação, traz empresas com grande capacidade financeira. Trouxe o alojamento local (moradias temporárias alugadas por aplicativos digitais) que não existia aqui. Trouxe mais carros, mais poluição, trouxe mais ruído.

Como é que é possível ter aqui um hub criativo, uma plataforma digital, uma tecnologia de ponta com startups, com isto e com aquilo, e temos aqui um gueto sem esgotos, sem saneamento básico, que já existe desde o século XIX? Como é que é possível? O Hub não trouxe nada para a comunidade. É como ir à casa de um amigo teu almoçar e não levar uma garrafa de vinho. (Entrevista 19, 2023)

Conclusões

Até outubro de 2023, *A Praça*, *Claranet* e *Factory Lisbon* (esta última com 11 parceiros lá instalados, entre eles a *Unicorn Factory Lisboa* e os escritórios da *Web Summit*) eram os empreendimentos estabelecidos e em atividade no Hub Criativo do Beato, que passou a ser divulgado pela CML como a principal arena de participação presencial, de trocas face a face, dos múltiplos agentes do crescente ecossistema de inovação digital de Lisboa. Interdependentes – ora concorrendo, ora cooperando –, esses empreendedores organizados em *startups* e em facilitadoras (*ecosystem builders*) dão vida à infraestrutura e atraem novos visitantes aos bairros da freguesia do Beato. Em 2024, a CML rebatizou o HCB como *Beato Innovation District* (mas o nome anterior permanece em uso), reforçando a ideia de que esse grande equipamento tem um movimento ininterrupto de constituição simbólica

Considerando a máxima de Milton Santos (2012, p. 67) de que “sempre que a sociedade (a totalidade social) sofre uma mudança, as formas ou objetos geográficos (tanto os novos como os velhos) assumem novas funções”, compreendo que a transformação da antiga MM em uma infraestrutura de inovação e empreendedorismo tecnológicos reflete as condições hegemônicas da acumulação capitalista na era digital. O Hub Criativo do Beato, como um todo, e os ocupantes de seus edifícios

particulares, os que já estão em atividade e os ainda inativos, apostam na ideia de refuncionalização contínua e flexível, reafirmando que o espaço é “um produto social em permanente processo de transformação” (ibid.). Mas não só. Essa infraestrutura assume seu *permanente processo de transformação* como uma lógica própria de funcionamento ou *modus operandi*. Segundo seus formuladores e gestores, trata-se de uma característica indispensável para sua atratividade e adequação aos interesses dos agentes da economia digital.

No que se refere ao trato com os diferentes tipos de patrimônio industrial disponíveis, o fenômeno analisado revela que, atualmente, o estágio de especialização econômica e tematização das cidades já não se prende apenas às obras arquitetônicas prontas, mas também aos seus processos de feitura. Nesta lógica, é a mobilização constante das formas e funções da infraestrutura que tende a atrair e a otimizar os empreendimentos dos seus agentes internos. A ideia central presente em iniciativas como o *hub* lisboeta é de que a arquitetura da requalificação de edifícios pós-industriais em prol da economia digital não precisa definir todos os usos e reúsos *a priori*, mas, como nos negócios que lhe dão sentido, precisa permitir e estimular criativamente: (1) a experimentação sobre os espaços cheios e vazios e sobre os objetos eventualmente úteis e inúteis; (2) as trocas entre os usuários rotineiros (equipe fixa de empreendedores e de trabalhadores) e aqueles esporádicos (trabalhadores temporários, parceiros, visitantes); (3) a integração entre trabalho presencial e trabalho remoto; (4) as conexões com o exterior (o bairro do Beato, a cidade, fixos e fluxos globais do capitalismo digital) e o interior do HCB (membros do ecossistema ali presentes).

A ideia de que o HCB já precisava ser uma infraestrutura para dinamização e ajuste do ecossistema inovador de Lisboa antes mesmo da sua plena tecnicidade corresponde à constatação, entre os tomadores de decisão e entre os próprios agentes do ecossistema, de que os mercados digitais são volúveis e de que a permanência de indivíduos e empresas na cidade pode ser efêmera. O imediatismo, a pressa e a constância das ações de atração e de mobilização de novos agentes para o ecossistema de inovação digital lisboeta levavam em conta tanto a disputa com ecossistemas de outras cidades quanto uma expectativa, ora velada, ora explicitada, de que pode durar pouco este ciclo de atração e retenção de talentos, de criação e alavancagem de *startups*, *scaleups* e unicórnios, com retorno financeiro e ganhos em inovação para a sociedade portuguesa. A construção do HCB – contínua, adaptável e a partir de usos temporários – é, portanto, uma demanda de economia política e, concomitantemente, uma solução de gestão para um espaço com obras atrasadas, inacabadas, arriscadas ou com perspectivas de readequação. Os projetos referentes ao *hub* e aos seus edifícios particulares (de engenharia, arquitetura, *design* interior e operação) foram elaborados levando em conta essas condições e foram ininterruptamente ajustados por elas, valorizando a experimentação, a adaptabilidade e a possibilidade de mudança futura nos seus usos.

Portanto, compreendo o HCB como uma infraestrutura que: 1) serve como âncora para atração de outros investimentos à cidade e àquela zona oriental; 2) é acionada como dispositivo de representação de uma Lisboa que se pretende capital da inovação na Europa, mas com alcance global; 3) já organiza e anima o ecossistema de inovação digital de

Lisboa, “mediando fluxos, trocas e conectando pessoas” (Larkin, 2020). Sobre as ações reabilitadoras e ressignificadoras que permitem a constituição do HCB, posso afirmar que elas vêm controlando seu ritmo temporal e sua elasticidade espacial – acionando diferentes tipos de espera (Lima, 2020) aos operadores locais e aos *outsiders* –, que regulam e alimentam as diferentes promessas da governança lisboeta sobre a urbe.

Até agora, no entanto, percebo duas ambiguidades inerentes a essa infraestrutura. A primeira surge durante os eventos e *tours* lá realizados e recebendo as notícias do andamento de suas obras e das negociações com as partes interessadas: por um lado aprecia-se o HCB como um patrimônio industrial transformando-se para o empreendedorismo digital e seu ecossistema; por outro, lamenta-se a demora para o que ainda não é visto como pronto – os edifícios ainda deteriorados ou em obras, e uma plena integração com o Beato e a cidade. O segundo fenômeno ambíguo refere-se às expectativas sociais geradas pela refuncionalização contínua e flexível do HCB: para

uns, esperança e euforia, em geral para pessoas mais jovens, mais abastadas, proprietários de lojas ou moradias no entorno e/ou imersos nas oportunidades por ele abertas; para outros, mais velhos, pobres, com moradias ou lojas alugadas e cotidiano mais tradicional e analógico, um sentimento de perda, medo ou ansiedade diante desse futuro e dessa Lisboa inovadora que estão chegando.

Ou seja, o fazer-se *hub* de inovação continuamente e as promessas sobre um futuro de tecnologias digitais disruptivas são fenômenos vistos como virtude para alguns e problema para outros, a depender das posições relativas de cada agente no âmbito da estrutura socioeconômica da cidade. De fato, a mesma cidade que demanda mais e melhores empregos e que usufrui das novas ferramentas e serviços digitais é aquela que se preocupa, revolta-se e se manifesta contra a invasão de nômades digitais, *city users* e ricos investidores com benefícios fiscais em seus bairros que outrora eram acessíveis, mais baratos e socialmente mais coesos.

<https://orcid.org/0000-0001-5752-9560>

Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia. São Paulo, SP/Brasil.

brito.jfp@gmail.com

Nota de agradecimento

Agradeço aos colegas do Instituto de Ciências Sociais pelas contribuições ao longo desses dois anos, aos editores e organizadores de *Cadernos Metrópole* pela oportunidade de publicação e aos pareceristas pelos ajustes sugeridos.

Notas

- (1) Este artigo é um produto do projeto de pesquisa pós-doutoral *IN²LISBON – Innovative and Inclusive Lisbon (IN²LISBON – Lisboa Inovadora e Inclusiva)*, formulado e realizado por este autor, entre 2021 e 2023, junto ao Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade de Lisboa, Portugal. Tal projeto recebeu financiamento do programa Horizon 2020, da Comissão Europeia, ao abrigo do contrato de subvenção *Marie Skłodowska-Curie Actions*, n. 101032494. Disponível em: <https://cordis.europa.eu/project/id/101032494>. Acesso em: jul 2024.
- (2) Ambos do Partido Socialista (PS). Medina substituiu Costa na CML quando este foi eleito primeiro-ministro, em 2015. Em fins de 2021, após um acirrado processo eleitoral, Medina foi substituído na CML por Carlos Moedas, do Partido Social-Democrata (PSD), um ex-comissário europeu para inovação.
- (3) Bairro de arquitetura global, inaugurado em 1998, na Exposição Universal de Lisboa (Expo-98). Primeira frente de reabilitação urbana da antiga área industrial da zona oriental lisboeta, tornou-se um paradigma de reabilitação urbana e de operação urbana consociada para todo o país. Hoje, a freguesia Parque das Nações possui os maiores e mais adequados escritórios para grandes empresas e é a área preferida para multinacionais que operam na cidade como a *big tech* Microsoft.
- (4) Como parte do pacote de ações para atração de investimentos estrangeiros, o governo de Portugal criou os vistos *gold* ou Autorização de Residência para Actividade de Investimento (ARI), um tipo especial de permissão para residência e negócios no país. Como continuação dessa estratégia, foram lançados o *Startup visa* (2018) e o *Tech visa* (2019), ambos para empreendedores e trabalhadores qualificados da economia digital. Em 2023, após grande debate sobre seus efeitos no encarecimento da vida das cidades, os vistos *gold* foram encerrados. Os demais ainda são emitidos.
- (5) As startups são pequenas empresas com potencial de rápido crescimento, especialmente vinculadas à economia digital; as scaleups são aquelas que já têm robustez, mas que podem escalar globalmente seus negócios; os unicórnios são empresas de inovação tecnológica e digital que alcançam um bilhão de dólares em valores de mercado; as big techs são um conjunto pequeno de megaempresas hegemônicas que comandam as principais inovações e tendências da economia digital global (Alphabet/Google, Meta/Facebook, Microsoft, Apple, Amazon, Tik Tok).
- (6) Ressalta-se que naquela altura ainda não existia a avenida Infante Dom Henrique, hoje paralela ao porto.
- (7) Sobre a Factory Lisbon, ver: <https://www.factorylisbon.com/about>. Acesso em: mar 2024.
- (8) Mais detalhes sobre a *Startup Lisboa* em: <https://www.startuplisboa.com/>. Acesso em: mar 2024.
- (9) O maior e mais comprido edifício, de frente para a avenida Infante Dom Henrique e o porto, é a *Factory Lisbon*, do grupo alemão *Factory*, surgido em Berlim com o propósito de requalificar antigos edifícios industriais para novas indústrias criativas e tecnológicas.
- (10) Ver divulgação na página da Startup Lisboa (2019).
- (11) Ver Pincha (2019) e Principal (2018).
- (12) Sobre a Casa do Capitão, ver: Real (2020).
- (13) Como exemplo, ver: Freitas (2022).
- (14) Ver: Sónar... (2021).
- (15) Ver: Sónar... (2021).

- (16) Ao fundo, o antigo edifício da confeitaria da MM, reservado para a *StartUp* Lisboa, administradora da infraestrutura. A frase na fachada – *Startup Lisboa is Baking the Future Here!* – indica a mediação entre o passado e o futuro do edifício, a antiga Fábrica de Pão da MM.
- (17) *Lisboa Unicorn Capital* também passou a ser o nome da plataforma de promoção do EID da cidade, a antiga *Made of Lisboa*. Diz a página oficial: “A ambição é clara: afirmar Lisboa como *hub* empreendedor, inovador e tecnológico a nível global, trabalhando com a comunidade para garantir o sucesso de Lisboa como capital da inovação”. Por essa definição, entende-se como o *Hub* Criativo do Beato tem o intuito de representar materialmente os anseios da cidade. Ver: <https://lisboaunicorncapital.com/pt/sobre-nos/>. Acesso em: mar 2024.
- (18) Sobre a Lei n. 21/2023, aprovada pela Assembleia da República em 25 de maio de 2023, conhecida como “Lei das Startups”, ver: Marcela (2022b). Ver ainda: “Nova Lei das startups. ‘Temos a oportunidade de criar um ecossistema de relevo internacional’, diz diretor executivo da Startup Lisboa” (Marcela, 2022b).

Referências

- ALVES, S. et al. (2023). Urban regeneration, rent regulation and the private rental sector in Portugal: a case study on inner-city Lisbon’s social sustainability. *Land*, v. 12, p. 1644.
- AMARAL, L. (2022). *Economia portuguesa – as últimas décadas*. Lisboa, FFMS.
- ANTUNES, R. (2021). “Capitalismo de plataforma e desantropomorfização do trabalho”. In: GROHMANN, R. (org.). *Os laboratórios do trabalho digital – entrevistas*. São Paulo, Boitempo.
- APPADURAI, A. (2013). *The future as cultural fact: essays on the global condition*. Londres, Verso.
- ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE LISBOA (2024). *Mapa das freguesias de Lisboa*. Disponível em: <https://www.am-lisboa.pt/451600/1/009001,000531/index.htm>. Acesso em: ago 2024.
- AZEVEDO, S. C. S. (2019). *(Re)branding Marvila: a requalificação urbana da Lisboa Oriental*. Dissertação de mestrado. Lisboa, Universidade de Lisboa.
- BAMBERG, J. (2024). *Jeremy Bamberg on LinkedIn: #urbandesign #architecture #sustainability*. Disponível em: https://www.linkedin.com/posts/jeremybamberg_urbandesign-architecture-sustainability-activity-7168627872457281536-DhLP/?utm_source=share&utm_medium=member_android. Acesso em: mar 2024.
- BRITO, J. F. P. (2021). Um bairro negro para a estratégia olímpica do Rio de Janeiro – empreendedorismo urbano, essencialismo e conflitos sociopolíticos no Brasil contemporâneo. *Análise Social*, v. 56, n. 240, pp. 520-546.
- BUHR, F. (2023). Estilos de vida móveis e suas infraestruturas: notas sobre Lisboa. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 11, n. 28, maio-ago.

- CARMO, A.; ASCENSÃO, E.; ESTEVENS, A. (ed.) (2018). A cidade em reconstrução: leituras críticas, 2008-2018. *Le Monde Diplomatique. Lisboa*, Ed. Outro Modo.
- CHOAY, F. (2006). *A alegoria do patrimônio*. São Paulo, Unesp.
- CHRISTENSEN, C. M. (1997). *The Innovator's Dilemma: when new technologies cause great firms to fail*. Boston, MA, Harvard Business School Press.
- CHRISTENSEN, C. M.; RAYNOR, M. E.; MCDONALD, R. (2015). What Is Disruptive Innovation? *Harvard Business Review*. Disponível em: <https://hbr.org/2015/12/what-is-disruptive-innovation>. Acesso em: mar 2024.
- CML – Câmara Municipal de Lisboa (2018). *Projeto global para o Hub Criativo do Beato – Memória descritiva e justificativa*. Disponível em: <https://hubcriativobeato.com/wp-content/uploads/2020/01/Projeto-Global-Mem%C3%B3ria-descritiva.pdf>. Acesso em: mar 2024.
- _____. (2023). *Plano Plurianual de Investimentos 2023-2027*. Disponível em: <https://www.am-lisboa.pt/documentos/1670325384P4nAM9gz4Bz80LV0.pdf>. Acesso em: mar 2024.
- COSTA, A. F. (1999). *Sociedade de bairro: dinâmicas sociais da identidade cultural*. Lisboa, Celta.
- COSTA, J. P. (2020). O que estamos a fazer? Ensaio sobre a economia política da promessa do novo imaginário biomédico. *Trabalhos de Antropologia e Etnologia*, v. 60, pp. 13-57.
- DRAGO, A. (2022). “AML, a metrópole vacilante”. In: DRAGO, A. (org.). *A segunda crise de Lisboa – uma metrópole fragilizada*. Lisboa, Almedina.
- FACTORY LISBON / Julian Breinersdorfer Architekten + José Baganha + Angela Maurice (2023). *ArchDaily*, 13 jul. Disponível em: https://www.archdaily.com/1003886/factory-lisbon-studio-julian-breinersdorfer-plus-jose-baganha-plus-angela-maurice?utm_source=offices&utm_medium=email&utm_campaign=just-published. Acesso em: mar 2024.
- FISHER, E. (2010). *Media and new capitalism in the digital age*. Nova York, Palgrave.
- FLORIDA, R. L. (2002). *The Rise of the Creative Class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. Nova York, Basic Books.
- FOLGADO, D.; CUSTÓDIO, J. (1999). *Caminho do Oriente – guia do patrimônio industrial*. Lisboa, Livros Horizonte.
- FOUCAULT, M. (2000). *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro, Graal.
- FREIRE, J. R. (2011). “Branding Lisbon – defining the scope of the city brand”. In: DINNIE, K. (ed.). *City Branding*. Londres, Palgrave Macmillan.
- FREITAS, I. D. (2022). “ModaLisboa está de volta, para abrir o Hub Criativo do Beato à cidade”, de Inês Duarte de Freitas, *Público*, 10 de março de 2022. Disponível em: <https://www.publico.pt/2022/03/10/impar/noticia/modalisboa-volta-abrir-hub-criativo-beato-cidade-1998175>. Acesso em: ago 2024.
- GAGO, A. (2018). “Alojamento local-global: especulação imobiliária e desalojamento”. In: CARMO, A.; ASCENSÃO, E.; ESTEVENS, A. (2018). *A cidade em reconstrução – leituras críticas, 2008-2018*. Odivelas, Portugal, Le Monde Diplomatique/Outro Modo.
- GLASER, B. (2002). Conceptualization: On theory and theorizing using grounded theory. *International Journal of Qualitative Methods*, v. 1, n. 2.

- HARVEY, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler*, v. 71, n. 1, pp. 3-17.
- _____. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- _____. (2014). “As raízes urbanas das crises capitalistas” In: HARVEY, D. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- HILGARTNER, S. (2015). “Capturing the imaginary: vanguards, visions, and the synthetic biology revolution”. In: HILGARTNER, S.; MILLER, C.; HAGENDIJK, R. (ed.). *Science & democracy: knowledge as wealth and power in the biosciences and beyond*. U.K., Routledge.
- JASANOFF, S. (2015). “Future imperfect: science, technology, and the imaginations of modernity”, In: JASANOFF S.; KIM, S.-H. (ed.). *Dreamscapes of modernity: sociotechnical imaginaries and the fabrication of power*. Chicago, The University of Chicago Press.
- KRUGMAN, P. (2009). *The Return of the Depression Economics and the Crisis of 2008*. New York, London, W.W. Norton & Company.
- LARKIN, B. (2020). Políticas e poética da infraestrutura. *Antropológicas*, v. 31, n. 2, pp. 28-60.
- LÉVI-STRAUSS, C. (1980). *Totemismo hoje*. São Paulo, Abril Cultural.
- LIMA, M. R. P. (2020). (Toxi)cidade do aço: infraestrutura siderúrgica e contestação social em um caso de contaminação por resíduos industriais. *Antropológicas*, v. 31, n. 2, pp. 86-121.
- MARCELA, A. (2022a). Mercedes-Benz.io diz adeus ao Hub Criativo do Beato e estuda Par-que das Nações. *Eco*, 19 maio. Disponível em: <https://eco.sapo.pt/2022/05/19/mercedes-benz-io-diz-adeus-ao-hub-criativo-do-beato-e-estuda-parque-das-nacoes/>. Acesso em: mar 2024.
- _____. (2022b). Nova Lei das startups. “Temos a oportunidade de criar um ecossistema de relevo internacional”, diz diretor executivo da Startup Lisboa. *Eco*, 27 dez. Disponível em: <https://eco.sapo.pt/2022/12/27/nova-lei-das-startups-temos-a-oportunidade-de-criar-um-ecossistema-de-relevo-internacional/>. Acesso em: mar 2024.
- MARQUES, A. H. O. (1996). *Breve história de Portugal*. Lisboa, Ed. Presença.
- MENDES, L. (2022). The dysfunctional rental market in Portugal: a policy review. *Land*, v. 11, p. 566.
- MOROZOV, E.; BRIA, F. (2019). *A cidade inteligente: tecnologias urbanas e democracia*. São Paulo, Ubu.
- ORTON-JOHNSON, K.; PRIOR, N. (org.) (2013). *Digital Sociology – critical*. Nova York, Palgrave.
- PĂVĂLOAIA, V.-D.; NECULA, S.-C. (2023). Artificial intelligence as a disruptive technology – a systematic literature review. *Electronics*, v. 12, n. 5, p. 1102.
- PEREIRA, M. (2016). 40 Anos de Reconfigurações Territoriais n(d)o Portugal Democrático (1974-2014). *GeolNova*, v. 13, pp. 9-35.
- PEREIRA, L.; BRITO, J. F. P. (2022a). Introduction: Conflicting Imaginaries in East Lisbon, Mediapolis. *A Journal of Cities and Culture*. Roundtables, v. 7, n. 4.
- _____. (2022b). From Conflicting to Overlapping Imaginaries: A Cartography of Urban Imaginaries in East Lisbon. Mediapolis. *A Journal of Cities and Culture*, Roundtables, v. 7, n. 4.
- PIMENTEL, A. (2021). *Unicórnios portugueses*. Amadora, Lua de Papel.

- PINCHA, J. P. (2019). No Hub do Beato ainda só há paredes. *Público*, 4 de novembro. Disponível em: <https://www.publico.pt/2019/11/04/local/noticia/hub-beato-so-ha-paredes-1892297> Acesso em: ago 2024.
- PINTO, A. (1966). *História da Manutenção Militar*. Lisboa, Gráf. de SPEME. v. III.
- PORTUGAL (2023). *Lei n. 21*, 25 de maio. Estabelece o regime aplicável às startups e scaleups e altera o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, o Estatuto dos Benefícios Fiscais e o Código Fiscal do Investimento. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/21-2023-213498830>. Acesso em: mar 2024.
- PRAUN, L.; ANTUNES, R. (2020). “A demolição dos direitos do trabalho na era do capitalismo informacional-digital”. In: ANTUNES, R. (org.). *Uberização, trabalho digital e indústria 4.0*. São Paulo, Boitempo.
- PRINCIPAL, D.F.N. (2018). Dois anos depois, começam as obras no Hub Criativo do Beato. *Dinheiro Vivo*, 17 de junho. Disponível em: <https://www.dinheirovivo.pt/fazedores/dois-anos-depois-comecam-as-obras-no-hub-criativo-do-beato-12792127.html/> Acesso em: ago. 2024.
- REAL, F. D. (2020). Na casa do Capitão, no Beato, há concertos, oficinas e exposições num pop up até outubro. *Time out*. Disponível em: <https://www.timeout.pt/lisboa/pt/noticias/na-casa-do-capitao-no-beato-ha-concertos-oficinas-e-exposicoes-num-pop-up-ate-outubro-081020>. Acesso em: ago 2024.
- RIBEIRO, J. (2017). *As Forças Armadas portuguesas: da guerra do ultramar à atualidade – evolução e impactos*. Lisboa, Instituto Universitário Militar.
- RUFINONI, M. R. (2013). *Preservação e restauro urbano: intervenções em sítios históricos industriais*. São Paulo, Edusp.
- SANTOS, M. (2012). *Espaço e método*. São Paulo, Edusp.
- SCALZOTTO, J. G. (2019). Smart-Up Urbanism: critical reflections on a hub, urban regeneration & smart cultural imaginaries in Lisbon. *Position Paper. ROCK Project*. ICS, ULisboa.
- SEIXAS, J. (2021). *Lisboa em metamorfose*. Lisboa, FFMS.
- SILVA, M. R. (2020). History and Stories of Marvila and Beato. *Research Note. ROCK Project*. ICS - ULisboa.
- SILVA, R. (2022). “Habitação, extrativismo financeiro alicerçado no digital e as lutas urbanas em Lisboa”. In: PAVONI, A.; TOMASSONI, F. *A produção do mundo – problemas logísticos e sítios críticos*. Lousã, Le Monde Diplomatique/Outro Modo.
- SÓNAR chega a Lisboa em abril de 2022 (2021). JN Redação, de 22 de junho. Disponível em: <https://www.jn.pt/artes/sonar-chega-a-lisboa-em-abril-de-2022-13861051.html/> Acesso em: ago 2024.
- SONY, M. S.; NAIK, S. (2020). Industry 4.0 integration with socio-technical systems theory: A systematic review and proposed theoretical model. *Technology in Society*, v. 61.
- SRNICEK, N. (2017). *Platform capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- SZTOMPKA, P. (2005). *A sociologia da mudança social*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- TOMASSONI, F.; PIRINA, G. (2022). “Portugal: um laboratório para a Uber”. In: PAVONI, A.; TOMASSONI, F. (org.). *A produção do mundo – problemas logísticos e sítios críticos*. Lisboa, Le Monde Diplomatique/Outro Modo.

- TONELO, I. (2020). “Uma nova reestruturação produtiva pós-crise de 2008?” In: ANTUNES, R. (org.). *Uberização, trabalho digital e indústria 4.0*. São Paulo, Boitempo.
- TULUMELLO, S.; MENDES, L. (2022). “Movimentos sociais urbanos em tempos de crise” In: DRAGO, A. (org.). *A segunda crise de Lisboa – uma metrópole fragilizada*. Lisboa, Almedina.
- UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (2021). Manual para a Produção de Estatísticas sobre a Economia Digital. New York, United Nations. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/dtlstict2021d2_pt.pdf. Acesso em: fev 2024.
- VAILATI, A.; D’ANDREA, A. (2020). Antropologia da Infraestrutura no Brasil: desafios teóricos e metodológicos em contextos emergentes. *Antropológicas*, v. 31, n. 2, pp. 3-27.
- VAN HAM, P. (2008). Place Branding: The State of the Art. AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE. *Annals*, v. 616, n. 1, pp. 126-149.
- VANOLO, A. (2013). Smartmentality: the smart city as disciplinary strategy. *Urban Studies*, v. 51, pp. 883-898.
- WEBER, Max (2003). “A ‘objetividade’ do conhecimento nas ciências sociais” In: COHN, G. (org.). *Max Weber – Sociologia*. São Paulo, Ática.
- WU, F. L. (2018). Planning centrality, market instruments: governing Chinese urban transformation under state entrepreneurialism. *Urban Studies*, v. 55, n. 7, pp. 1383-1399.

Texto recebido em 30/mar/2024
Texto aprovado em 29/maio/2024

Industrial brownfield in light of the center-periphery relationship: Marabá – State of Pará

Campo marrom industrial à luz da relação centro-periferia: Marabá-PA

Mateus Teixeira de Souza [1]

Abstract

The Marabá Industrial District (MID) is a place connected with the transformation and processing of resources from the perspective of adding value to the iron ore of Carajás (State of Pará). However, local industries have promoted a great spatial transformation, using archaic and polluting techniques and technologies. After an increase in costs and changes in international prices, the areas of these industries were abandoned, indicating a brownfield process under formation in the MID and related areas. This was followed by a process of transhumance, accompanied by cycles of economic contraction and concentration. A mining-industrial periphery condition is perceived in the implementation and conception of the MID, as well as its formation as a brownfield, with spatial, economic, demographic, and environmental repercussions.

Keywords: brownfield; degradation; transhumance; center-periphery; Marabá Industrial District.

Resumo

O Distrito Industrial de Marabá (DIM) é um local vinculado à transformação e ao beneficiamento de recursos sob uma ótica de agregação de valor ao minério de ferro de Carajás-PA. Porém, indústrias locais promoveram grande transformação espacial com o emprego de técnicas e tecnologias arcaicas e poluentes que, após aumento nos custos e alteração nos preços internacionais, tiveram as áreas abandonadas, indicando um processo de campo marrom (brownfield) em formação no DIM e áreas conexas. Seguiu-se um processo de transumância, acompanhado de ciclos de retração e concentração econômica. Verifica-se uma condição de periferia mineroindustrial na implantação e concepção do DIM, bem como a formação como um campo marrom, inclusive com repercussões espaciais, econômicas, demográficas e ambientais.

Palavras-chave: campo marrom; degradação; transumância; centro-periferia; Distrito Industrial de Marabá.



Introduction

The Marabá Industrial District (DIM) is a place whose origins are functionally linked to the transformation and processing of natural resources, from the perspective of adding value to the iron ore exploration chain in the Carajás Mineral Province. According to Santos (2017, p. 1): “[...] foi criado com o intuito de [...] estímulo ao desenvolvimento regional. A partir de 1988 a implantação de indústrias siderúrgicas voltadas para a produção de ferro gusa, aço e ferro-ligas, se transformou na principal estratégia no corredor da estrada de ferro Carajás”.

The economy based on mineral resources in the historical context of the implementation of the Grande Carajás Program (PGC) responds to a “deliberate national project” of “conscious state intervention to make viable [a] development project” focused on “industrialization” based on a capitalist economic system (Fonseca, 2015, p. 36). Industrialization in the eastern Amazon would be the option to overcome the old extractive export model “and the enclaves, mining or plantations, as well as to accelerate productivity and the diffusion of technical progress, with repercussions in other sectors of the economy” (Fonseca, 2015, p. 41). It was an import substitution project anchored in a proposal for late industrialization “exporting” archaic technologies to the Brazilian periphery (Brandão; Fernandez; Ribeiro, 2018).

The cyclical periods of the economy, which alter the price and demand for mineral resources on an international scale, have the capacity to bring “protagonism” to resource-based economies (HE et al., 2017).¹ In the case of the periphery, capitalism values areas that were previously of little interest (or not yet

chosen for the expansion of capital), within a context of accelerated integration. The Marabá Industrial District, as a “[steel industry] strategy in the Carajás railroad corridor”, is seen as yet another venture to finance Brazil’s foreign debt, embodying itself as an auxiliary hub receiving “cheap and obsolete” industrial structures dependent on “charcoal”, an input that was initially abundant in the region, but linked to a chain of felling of native forest (Grupo Alterosa, 2013) and later in the transformation of babassu coconut into charcoal (Monteiro, 1996). Its peripheral status positions it as a pillar of support for the creation of an industrial park in São Paulo (or in the center-south of Brazil) and to meet the demand for international capital (Brandão; Fernandez; Ribeiro, 2018), all of this using the Amazon integration doctrine as a backdrop (Teixeira de Souza; Silva, 2021). The construction of the Marabá Industrial District was a process announced as an industrializing model for the eastern Amazon, but it did not respond to this measure, including with portions completed in an extremely lethargic manner (Santos, 2017, p. 2), in other cases unfinished or not even started.

The existence of this ferrous metallurgy and steel mill park occurred with a major socio-spatial-environmental transformation and with the use of archaic, degrading and extremely polluting techniques and technologies (Santos, 2017; Costa, 2022) which, after the exhaustion of resources, appears to have been followed by the abandonment of the area without waste treatment and the dismantling and reuse of infrastructures, the genesis of what would be the brownfield process. The brownfield condition fatally affects the well-being of the population, since abandoned industrial infrastructures have the potential for

contamination, impairing the use and reuse of soil, air, water, protein sources and remaining natural resources, also taking into account that some waste tends to become more contaminating and dangerous over the years. Furthermore, the gestation of this brownfield gave impetus to a process of transhumance, as well as the perpetuation of patterns of poverty and inequality (Freudenburg, Wilson, 2002), which resulted in cycles of economic retraction and income concentration.

This article is structured based on a theoretical review for the definition of developmentalism with Prebisch (1949), Brazilian industrialization based on the steel industry with Lessa (1998) and Andrade and Cunha (2002), the peripheral condition in development with Brandão and Fernandez and Ribeiro (2018), the brownfield problem with Vasques (2009) and Teixeira de Souza and Silva (2021), the PGC and the DIM with Santos (2017) and Costa (2022). Initially, the article seeks to explore in greater detail the concepts of import substitution and deterioration of exchanges/trade. Then, the notions of development and overcoming the center-periphery relationship are reviewed as central elements of the formulations, including the role of the State in modulating sectoral policies in the steel industry. In relation to these concepts, we seek to explore the structuring connections, with a view to revealing their association with the instances of politics and economics of the brownfield phenomenon. Finally, in the last section, we seek to relate the concepts examined with the case study on the DIM.

Methodology

The purpose of this article is to review the literature to support the discussion on developmentalism, the peripheral condition in development and the problem of brownfield. Based on the review, the conditions are created to explore the structuring connections of the brownfield phenomenon, with the aim of exposing the consonance between theory and empirical evidence from the case study on DIM. The hypothesis of a greater conformation and overflow of the brownfield problem in a peripheral area can be conjectured, understood and even explained based on the regularities already observed, although the objective of this work is not to compare cases, but rather to test a case of a metal-mineral industry in Marabá-PA, located in a mining and prospecting region where there are notable cases of this type, such as Serra Pelada.

The research on the Marabá Industrial District, a peripheral industrial zone in the Brazilian Amazon, will focus on the key years indicated in its formation as a brownfield, that is, from 2008 to 2016, which coincides with the period of the 2008-2014 international crisis. Authors who contextualize the period mentioned, such as Santos (2017) and Costa (2022), and who already elaborate on the situation of closing down the manufacturing units in this part of the Brazilian territory, will be vital for the analysis of the results and for the discussion of the problem.

From developmentalism to industrialization through the steel industry

According to Prebisch (2000, p. 139), the formation of the world's major industrial centers was preceded by a process of "universal propagation of technical progress", which occurred slowly and irregularly, encompassing small population groups and territorial areas in a continuous movement of expansion and new technical and technological concentration. It forced the periphery of the world-system, which was "vast and heterogeneous" in terms of population and territory, to "participate little in improving productivity". Moreover, within the periphery, technical progress was only available in sectors with low demand for production factors, low spatial diffusion, and low capacity to absorb labor, which was combined with the fact that the vast majority of the population was employed in the production of "low-cost food and raw materials destined for the major industrialized centers" (ibid.).

Prebisch (2000, pp. 142-143) argues that the large industrialized countries achieved "improvement in terms of trade" by "reducing the import coefficient" at a time when the periphery of the world-system was in a phase of economic development in which "imports tend to increase systematically". In addition to this, there was an "abundance of human potential in primary activities" in which such a reserve army of labour served to "continuously put pressure on wages and prices of primary products". Prebisch (2000, pp. 146, 154) argues that the slow pace of this industrialization process in the periphery forced it to give up "part of the fruits of its own progress" through the formation of

the international division of labor, because: "The more the periphery strives to increase its productivity, thereby increasing the surplus of its active population, the greater this transfer becomes, provided that other conditions remain unchanged" (ibid. pp. 154-155).

For Prebisch (2000, p. 146), the disparity in the terms of commercial exchange or trade in the international division of labor is observed in the imbalance in the trade balance, since primary products tend to suffer from greater international fluctuations in demand than industrial products. Furthermore, according to Prebisch (2000, p. 151), in the periphery, reproducing the existing terms, in general "salaries [would continue] relatively low, compared to those in force in the centers, even in cases in which there were appreciable increases in productivity". In his study entitled *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais* (published in 1949), Prebisch did not acknowledge the problem raised by the Marxist perspective of capitalist development. This perspective argues that there is an unequal exchange at the basis of trade relations between rich and poor territories, in which a transfer of value and surplus value occurs from one pole to another, and that such transfer is based on the exacerbated exploitation of labor by capital. Prebisch states that "there have always been marked differences from one country to another" and that "business organization" and "industrial development" would absorb "the surplus population and tend to implement a relative improvement in wages" (ibid.). Therefore, overcoming the model, in search of development, would involve an industrial development that would import technical progress to the periphery.

The spatial issue of development is based on questioning this process of “spatial reconfiguration of economic activities, transforming and dynamizing certain regions of the planet, while others were doomed to stagnation or decline” (Brasil, 2003, p. 9). In the post-war period, governments began to address the peripheral problem with compensatory development policies, seeking to attract productive capital, with various instruments, to regions considered “less developed”. The results, however, were often considered to be less than desirable, with no break with peripheral patterns, increasing income concentration and the deterioration in the quality of life of population (ibid.).

The most basic strategy designed to break this model of terms of trade in the center-periphery of the world system was, according to Lessa (1998, p. 12), to locate, in Brazil, the basic industries in areas with the “presence of natural resources” and with “transportation nodes”, in addition to a privileged installation of industrial plants “in incorporable energy sources”. Such characteristics were not found in the areas of the cities of São Paulo or Rio de Janeiro, large and well-established national industrial centers, but in peripheral regions of the Brazilian economy. The spatial implications of this strategy in the I (1972-1974) and II National Development Plans (1975-1979), also called I and II NDP, was to launch industrial projects in areas such as the large iron deposits in Carajás/Pará, which would have access to energy from the construction of the Tucuruí Hydroelectric Plant. It is worth highlighting that the II NDP was not the beginning of such expansion towards the periphery, but a consequence of the Five-Year Plans and the Amazon Development Plans,

as well as their developments, including the opening of large highways, the implementation of agricultural projects, etc.

Looking specifically at the GCP, the industrial plants were supposed to follow the mineral export route of the Carajás Railway (CR), but located in “urban centers in peripheral regions”, such as the large, but never built, Itaqui-State of Maranhão steel mill. The planned Itaqui-State of Maranhão steel mill and all the others that would actually come into operation in the Carajás Logistics Corridor were linked to the National Steel Plan (NSP). This, established by the Presidential Decree No. 2.054, of March 4, 1940, authorized the creation of a commission that would “carry out the final technical studies for the construction of a national steelworks [...] with the participation of State and private capital” (Brasil, 1940), and designed to break the primary-export model to which Brazil was tied. The aforementioned National Steel Plan achieved its greatest initial feat with the creation of the National Steel Company (NSC) on January 30, 1941, and the effective start of operations in 1946. It is worth noting that, at that time, NSC was not designed for a peripheral Brazilian economic zone, but to be installed in Volta Redonda-RJ, a location in a “hinterland” of the two major national industrial centers mentioned above. President Getúlio Vargas classified NSC as a priority for “the nationalization of the exploitation of the country’s wealth” (Memorial da Democracia, 2022) in an attempt to reduce the disparity in terms of trade to which the Brazilian economy was forced. NSC was – before any talk of breaking the Brazilian economy’s dependence on industrialized nations – a concession of the Washington Accords, made between the

Brazilian and the United States of America (USA) governments. The aforementioned president foresaw the construction of a steel plant that could supply steel to the allies during the World War II (Almeida, 2014, p. 49). Initially, it was not intended to support the development of a national industrial park, although it achieved this purpose during the 1970s (Lessa, 1998, p. 19). NSC could be understood as a technology – largely polluting – “exported” (Brandão, Fernández and Ribeiro, 2018) to a “periphery-Brazil” that had enormous reserves of raw materials and energy, a supplier of cheap and still poorly organized labor, with the capacity to produce at lower costs for the USA market and for a Europe undergoing post-war reconstruction, for abundant capital in the United States, eager to be invested in economies like Brazil’s, with idle capacity and little affected by the conflict. Following the same strategy, in the 1950s, the Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (Usiminas) and the Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa) were set up, which, together with NSC and Belgo-Mineira, formed the tetrad of the Brazilian heavy steel and metallurgical industry until the beginning of the 1980s, when the Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST) began operating.² It is worth noting that, in 1973, a controlling company for the national state-owned steel industry was established, Siderurgia Brasileira S.A. (Siderbrás), to which the shares of the National Bank for Economic Development (NBED) in NSC, Usiminas and Cosipa were transferred. Shortly before Siderbrás, came the Advisory Council for the Steel Industry (Consider), created in 1968 to implement the proposals for reformulation of the NSP by the Advisory Group for the Steel Industry (AGSI), created the previous year. In 1970, Consider became a deliberative council

which was named National Council for the Steel Industry (Andrade, Cunha and Silva, 2002). Therefore, before the I and II NDP, the legal and institutional framework was already in place for the implementation of a state-run steel-metallurgical industrial model for import substitution, improving the terms of trade and international commercial exchange and increasing labor income.

Initially, industrialization via steel industry in the 1970s was calculated to be in line with the “change in the Industrialization Pattern” that sought an “expansion of the supply of basic inputs, primarily pursuing national self-sufficiency” for the 1980s. It was based on “investments [that] would create an increased demand for machinery and equipment” in a new national economic direction focused on the “domestic market [...] programmed for the expansion, diversification and technological sophistication of the national capital goods industry” by counting on an institutional framework supported by State financing from NBED and its subsidiaries: Insumos Básicos – Fibase (Lessa, 1998, pp. 16-17), Mecânica Brasileira S.A. (Embramec) and Investimentos Brasileiros S.A. (Ibrasa). The new reformulation of the NSP and the provisions of the Consider in 1974, including a review of the goals of the I NDP to support the II NDP, was carried out by the Economic Development Council (EDC) of the Planning Secretariat (SEPLAN), a higher administrative body created after the downgrading and extinction of the Ministry of Planning, which, among other things, established, as a directive for the steel industry, a leap in production from “5.4 million tons of steel in ingots in 1970” to an installed capacity of 32 million tons in 1980 (ibid., p. 19). According to Andrade and Cunha (2002, p. 27),

the II NDP directed 35% of the investments programmed for the industrial sector to the steel and metallurgical industries, in addition to setting approximately 15% of the investments in the steel industry for the formation of fixed capital in the Brazilian economy. For the authors (2002), the NBED, by observing the provisions of the NSP:

[...] established conditions such as, for example, support for companies under effective national control, with basic projects carried out by Brazilian firms, which would hire technical assistance from foreign firms, being 80% is the minimum nationalization rate required for equipment. (Ibid., p. 27)

It can be seen that this was a policy that provided for the “improvement of terms of trade” based on the “reduction of the import coefficient” with a focus on increasing fixed capital and national industrial capacity. As mentioned by Andrade and Cunha (2002, pp. 28-29), it is important to highlight that both in the period of the II NDP and in the period of 1980-1985 and 1985-1989 (respectively III NDP and post-III NDP) financing, instruments were focused on the three large plants controlled by Siderbrás, reaching, in 1980, an installed capacity of 16.4 million tons/year. It corresponded to 51.25% of that predicted in the 1974 NSP review.

Nonetheless, the new steel mills for the Carajás Logistics Corridor would be designed for a third stage and reformulation of the NSP, which set targets for pig iron production and

installed capacity geared towards exports. In the mid-1980s, after the III NDP, the steel and metallurgical strategy for the Carajás Logistics Corridor had already moved beyond the initial conception on the coast of Maranhão and was being installed in the interior of the Legal Amazon, initially in the cities of Marabá-State of Pará and Açailândia-State of Maranhão, with later units in the cities of Santa Inês, Bacabeira³ and Pindaré-Mirim, in Maranhão (Santos, 2015, p. 37). Unlike Siderbrás/NSC and the NBED/Fibase/Ibrasa ventures, with huge contributions of public capital, the new projects were being implemented with private capital, already reflecting the end of the stage of Brazilian developmentalist thinking in the 1980s. For Lessa (1998, p. 35), the viability of a steel park for transforming Carajás iron ore would depend on the materialization of other projects designed for the national territory. Besides, “the whole would only be possible if the economy maintained its dynamism”. Not only the implementation of a railway, the surrounding agricultural projects, the mineral extraction (or rather: the steel industry in the GCP would be the one to depend on this project), the Tucuruí Hydroelectric Plant, the communication and logistics systems would be sufficient, but it would also depend on the “reciprocal articulations between the oil programs, nuclear energy, Itaipu projects, the Albrás-Tucuruí complex, Carajás, Itaquí, Aço Railway, etc.”, which would include the “association [between the projects] and financing that were supposed to be articulated and implemented” (ibid., p. 35).

Figure 1 – Map of the Carajás Railway (yellow), the main component of the Carajás Logistics Corridor, highlighting the locations of Marabá, Açailândia, Santa Inês, Pindaré-Mirim and Bacabeira, where the PGC steel plants are located



Source: elaborated by the author based on the “Mapa das Localidades com Presença de Indústria Siderúrgica no Corredor Ferroviário da EFC”, 2023. IBGE (2010)

Steel industry and brownfield in the Amazon

The Marabá Industrial District (MID): conception, genesis and apex

When the MID was conceived, the industrializing developmental model was at its point of exhaustion. The NSP, the policy formulating the industrialization strategy through the steel industry, also underwent a reformulation and a new vision that space was of interest as a reflection of the dominant economic relations, which shape the main vectors of transformation (Theis and Galvão, 2012, p. 60). The notion of economic space began to be focused on the internationalist neoliberal dynamics and market globalization (Brandão, Fernández and Ribeiro, 2018, p. 75), defined by the strong presence of “points or poles of development”, which would

concentrate “resources” and “endowments” of the “fractions of capital” (Theis and Galvão, 2012, p. 60). According to Theis and Galvão (2012, p. 60):

The most capable [productive] units increasingly reinforce their positions over the others, in a world in which market structures and competition patterns are closer to oligopolistic models. The economy of the development poles is guided, here, by carrying out processes of capital accumulation and social reproduction concentrated in the territory.

In this new neoliberal perspective that breaks with developmentalism, capitalist companies and financial capital “gain autonomy to locate and relocate themselves according to conditions that are more or less favorable to generating profits”, representing a loss of control by State over the development of the

territory itself. In this sense, companies impose an uneven pace on the growth of economies and “decree the inclusion and exclusion of regions in the global economic dynamics” (Brasil, 2003, p. 9).

In addition to this ideological reorganization of the national steel sector, the Brazilian foreign debt accumulated after the end of the 1964-1985 Military Dictatorship contributed to the “imbalance” of the Brazilian State. It forced “adjustments” in the “external/internal financial articulation” and required a “sequence of measures to contain imports” and expand exports. Likewise, the continuation of the II and III NDP programs proved unfeasible according to market logic in the face of a scenario of debt crisis and stagflation in the late 1970s and throughout the 1980s (Lessa, 1998, pp. 78-79). Andrade and Cunha (2002, p. 29) add that in the

[...] so-called “lost decade” [...] the external debt crisis caused a decline in domestic demand for steel. The resulting excess capacity forced steelmakers to export with lower returns, in order to guarantee placement on the international market and maintenance of production. Profits and investments suffered a significant drop, due to the lower availability of external credit and low prices, both external and internal - these caused by price controls, the result of government policy to combat inflation.

Furthermore, they also point out that:

In 1988, Consider was extinguished. Siderbrás had serious financial problems, [being] prevented from obtaining financing from the NBED. The crisis in the Brazilian State prevented investments from

being made in the modernization of the industrial park, increasingly distancing it from international standards of quality, productivity and competitiveness. Investments in the steel industry fell significantly, from an average of US\$52.3 billion annually in 1980-83 to around US\$500 million in 1984-89. The national steel sector had very dispersed production, but acted on the principle of self-sufficiency in all steel articles, at any cost; in this way, it presented a certain vulnerability, as the globalization of the market was already beginning. It became imperative to open the market and streamline the steel industry, a sector that seemed to be entering a process of stagnation (Ibid.).

By the end of the 1980s, the NSP – and its regulatory instrument, the Consider – were ineffective and dismantled, and the steel sector was turning to a globalizing logic far from the self-sufficiency of the theory of industrialization on a national scale, reduction of the import coefficient and improvements in the terms of trade and international commercial exchange that Prebisch (2000) predicted. The MID emerged as a result of the creation of the GCP,⁴ which followed the new political-economic-industrial guideline of expanding exports with the aim of financing the Brazilian debt, overcoming the crisis in the domestic market and, secondarily, exporting obsolete structures to a zone of low production costs. The industrialization of the eastern Amazon through “processing of minerals, agriculture and logging” (Santos, 2017, p. 2) would become the alleged, albeit secondary, objective.

According to Santos (ibid.), the option was to offer tax incentives to attract private capital to build steel plants in the MID, including

based on the precepts of the National Policy for Regional Development (NPRD), which applied tax incentives for “tax reduction”, the “application of part of the tax [...] in deposits for reinvestment”, and tax exemptions granted “to companies established [in the Legal Amazon]” (Brasil, 2003, p. 18). Nogueira (2019, p. 49) goes further and states that tax and credit incentives were even a factor in the future downfall of the MID, as they ended up attracting “technologically outdated enterprises in an attempt to make them competitive”. In this context, the District was formally established in 1987 through the Pará Industrial Development Company (IDC) in an area of almost 2 thousand hectares in the urban expansion zone of Marabá (Costa, 2022, p. 74). According to Santos (2017, p. 2), in 1988, it emerged:

[...] in this context, Pará Steel Company – Cosipar and Marabá Steel Plant – Simara. By 2008, a period that represents the peak of steelmaking activity in the municipality, eleven enterprises for the production of pig iron, steel and ferroalloys had already been established, specifically in MID.

It is worth noting that the first impetus for the installation of steel mills/pig iron plants was limited to the two plants already mentioned. The other nine plants only began to be built in 2002, outside the scope of the GCP, which was extinguished in 1991 (Costa, 2022, p. 30). The new “steel-pig iron” units were attracted by tax incentive policies from the municipal government of Marabá, the state government of Pará, and even the federal government (ibid.).

The MID reached its peak between 2006 and 2008, when the structures were fully operational: 25 furnaces, 2.556.720 tons/year of production, 3.058.720 tons/year of installed

capacity, and 3.295 direct jobs generated (Costa, 2022, p. 76; Santos, 2017, pp. 2-3), reaching 8.600 jobs counting indirect jobs (Andrade, 2020, p. 13; Fetim-BA, 2015), a direct industrial mass relatively better paid and organized than in most of the Amazon territory. Along with this, there is the negotiation of Simara, in 2006, which, transformed into the Siderúrgica Norte Brasil (Sinobrás) steel mill, became “one of the largest integrated steel mills in the region, producing rebar, trusses, column mesh, slab mesh, and annealed wire” (Costa, 2022, p. 77). Of the eleven steel mills, in addition to the steel mill already mentioned, nine were producers of pig iron, and one, of ferroalloys (ibid., p. 79). This so-called metalworking hub at the MID in Marabá generated great economic dynamism in the city based on the transformation of metals (Andrade, 2020, p. 13; Costa, Carvalho D. and Carvalho, A., 2011, p. 23).

The crisis in MID: is a brownfield forming?

Santos (2017, p. 3) mentions that the crisis in the MID had its origins in the 2008 capitalist economic crisis related to subprime loans in the United States of America. It impacted the real estate market and the country’s financial system. The American steel sector was the largest buyer of pig iron from Marabá, using it to produce steel. Despite the global crisis, Vale’s pricing policy was already being identified as one of the main factors in the sector’s “disaster” by charging “Brazilian pig iron industries the same price used for export”, added to the mining company’s dependence and lack of its own ore, which interfered in costs and

production policy in the medium and long term (Grupo Alterosa, 2013). Moreover, Santos (2015, pp. 117-118) highlights, as factors, “the price”, the “low quality of the ore” supplied by the mining company Vale, as well as the “changes in Environmental Legislation” and the tightening of inspection by environmental agencies which, upon verifying illegalities in the charcoal production chain, applied successive embargoes and fines to steel mills in the MID.

The price of iron ore was the determining factor not only in the closure of nine of the eleven projects, but also in the continuation of operations of the other two, precisely because they did not use the raw material supplied by the mining company Vale. Another important factor in the composition of costs that differentiated the industrial operation was the energy source, with the two remaining in operation by using electric energy to keep their furnaces lit. In this perspective, it is worth noting that the production costs generated by the pricing policy of the mining company Vale, a clear competition between inter-industrial capitals, may have led to a process of spatial differentiation caused by the divergent platforms of corporate operation. In this regard, the mining company chooses to sell at higher prices to international markets, following the fluctuation of iron ore prices, while the industrial plants of the Carajás Logistics Corridor – obsolete and costly in their essence – have production costs much higher than their capacity to remain in operation. Vale’s pricing policy and the costs of production factors for maintaining obsolete industrial plants have made some areas productive and others condemned to economic stagnation. In fact, this apparent explanation of the formation of brownfields through the competitive path of capital, and not only through location, is more

robust theoretically, but it still leaves room for discussion based on central-peripheral elements even in a context of capital competition.⁵

The closure of many of Marabá’s huge industrial plants accentuated social and regional inequalities. It triggered migratory flows, a factor exacerbated by the launch of Aços Laminados do Pará (Alpa) by Vale – a project to expand the metalworking hub of southeastern Pará, including the start of construction of a river port in Marabá and the infrastructure of the Tocantins Waterway, via the Tucuruí locks (the latter being the only completed project) –, which had its construction started in 2009, but was abandoned. A very large flow of people moved to Marabá at the height of the MID and later with the launch of ALPA. heading to the urban edges and peripheries of Marabá areas lacking infrastructure and minimal public facilities (Costa, 2022). In these places, there was an intensification of social and urban land conflicts, in addition to the intensification of pressure on social policies and municipal planning.

The MID, in this configuration, was, at a given moment, a space chosen by capital, which was part of the set of essential points of the so-called capitalist enterprise. The global and local scalar logic of accumulation turns previously vital areas into dispensable areas, and essential areas into obsolete and uninteresting or unrelated areas. Brownfields (or “brownfield land”) were areas that were previously fundamental in capitalist expansion and reproduction (to a greater or lesser degree or scale), which gradually became degraded, obsolete and abandoned (Souza, 2023).

For Vasques (2009), brownfields lost their productive functions after the cessation of economic activities, which, in most cases, have a strong impact on socio-environmental-

-economic aspects in a territory and, through overflow, to adjacent or attached areas. Brownfields are dead zones (or in the process of “death”) in the capital accumulation process, which “ceased” to be “essential points” (Santos, 2001). Their means of production and capital are transferred to another space, without first leaving the marks of the process in the form of obsolescence, abandonment, ruins and degradation (Vasques, 2009).

In a mining-industrial site,⁶ the formation of a brownfield is preceded by a process of depletion of sources of raw materials and resources, and is generally followed by a process of overflow of the demographic problem. In the mining-industrial case, environmental damage and economic costs increase over time, especially in more fragile sites. These fragile sites, discussed by Magdoff (2013),⁷ allow us to refer to the problem of the center-periphery

relationship, in which the latter generally finds itself lacking in means and technologies, as well as organization to resist a process that is imposed on it. Technologies from the center, which flow to the chosen and singular spaces located on the periphery, accelerate processes. Prices of minerals abroad, high demand for resources and projects to set up logistics corridors for transport are, in fact, the result of a fierce search by international capital (and even by the Brazilian central region, which is basically made up of São Paulo and, to a lesser extent, the rest of the center-south of the country) to reproduce itself, even at the cost of economic strangulation not linked to regional integration into the capitalist system and overcoming the situation of dependence on a periphery (ibid.). The periphery will begin, from the economic strangulation, the path towards its formation as a brownfield, since the maximization of

Figure 2 – Abandoned industrial structure overgrown with vegetation in MID, in 2022



Source: own authorship, 2022.

short-term profits in these spaces far from the core areas does not prepare the territories for the ecological and socioeconomic problems resulting from the way capitalism works and the economic decisions made (ibid.). When the process of destruction and depletion is at its most advanced stage, there will occur, according to Magdoff (2013, p. 19), a “dispute, often violent, for control of the remaining resources”. It results in the weakening of the social element, the relaxation of environmental control and the acceleration and deepening of the formation of the brownfield. The cyclical periods of the economy, which alter the panorama of price and demand on an international scale, have the capacity to dismantle peripheral economies dependent on mineral resources (He et al.,

2017). In the case of this mining-industrial periphery, capitalism values areas that were previously of little interest (or not yet chosen for capital expansion). It happens within a context of accelerated integration in order to finance Brazil’s external debt, to establish the São Paulo industrial park and to meet the demand for international capital, all of this using the Amazon integration doctrine as a backdrop. It is clear that it was a process that sought to be carried out in a timely manner, and, not responding to this measure, some of its portions were left unfinished later, which results in an eventual brownfield and transhumance process (Teixeira de Souza and Silva, 2021), causing the demographic problem to overflow (Souza, 2023).

Figure 3 – MID area under occupation process and dispute over land ownership, in 2023



Source: own authorship, 2023.

Figure 4 – Signage of a movement in favor of agrarian reform in the foreground in the MID area, behind the Marabá Mineral Cargo Railway Station, in 2022



Source: own authorship, 2022.

No brownfield (and its consequences) arises suddenly. Rather, the territory has been plundered to such an extent by the capitalist system, that speculates on land, forces migrations and segregates areas, establishing a pattern of formation and conformation of a relationship of dependence of the periphery in relation to the center. Migrations are generally the key point for the transhumance process of a periphery (Magdoff, 2013). This transhumance process, as an overflow of the demographic problem in peripheral economies, is related to the limited capacity for fixation and development of technologies, in a linearity towards a basically export-based

economy (Teixeira de Souza and Silva, 2021). For this very reason, the MID crisis also exposes the difficulties of innovative articulations to overcome obsolete patterns sustained by the industrialist export rationality, a fact that imposes limits on the induction of locally based innovative dynamics (Monteiro, 2022). Furthermore, the heterogeneity of interests and objectives of economic agents imposes significant barriers to promoting economic and social development (ibid.). The social bases of workers, peasants, and populations are exposed to environmentally harmful technological trajectories (ibid.), such as the felling of forests for charcoal production. Industrial structures

are abandoned in a state of scrap, a symbol of expropriation and overexploitation of labor. Such structures, with their waste and equipment that are harmful to the environment, are abandoned. It poses a risk of contaminating soil, groundwater, and protein sources.

Final considerations

In a brownfield, the depletion of raw material and resource sources is the driving force behind its formation process. If the pricing policy of the mining company Vale continues to condition the resumption of pig iron plants in Marabá, the supposed objective of “industrializing part of the Eastern Amazon” (Santos, 2015, p. 2) from the MID becomes more distant; hence, it reinforces the mineral-export pattern to which the regional economy is linked, since it increases the cost (depletes) of raw material sources for maintaining pig iron activities. The MID was hit by the international crisis of 2008-2014, and remained in this scenario until 2016, when some furnaces were resumed. It was again affected by the recession caused by the Covid-19 pandemic between 2020 and 2021. It is important to highlight, however, that even though it attempted to recover between 2016 and 2020, in the pre-pandemic period, MID never returned to its 2008 operating capacity.

In relation to MID, it can be seen that the process of forming a brownfield meets the basic requirements listed by the theory. The main ones are:

(1) socio-environmental damage, initially caused during the maximum operation of the MID, with the economy of charcoal extraction from the forest and, later, from babassu coconut (Monteiro, 1996), followed by the abandonment

of the huge industrial plants with the risk of depositing waste in the soil, air and water. Without the intention of delving into the socio-environmental aspects, even if they instigate rich research on this subject in the case of the MID as a brownfield, it is worth mentioning that the industrial transformations planned for Marabá already raised socio-spatial-environmental concerns at least since the 1970s, it means, before the first pig iron plant was installed in the city. Monteiro and Tarifa (1977 apud Furtado, 2004, p. 6) observed the possibility of “air pollution problems” due to the geography of the Peripheral Depression of Southern Pará, where Marabá is located, with calmer air circulation and the presence of a “heat island” (Furtado, 2004, p. 9). It warns of the risk of “installation of industries” using archaic and extremely air-polluting techniques and technologies.⁸ The study named *Perspectivas para o meio ambiente urbano: GEO Marabá*, published in 2010, also pointed out that:

Mineral extraction projects, pig iron production industries [...], among others, in addition to their potential for degradation and pollution, have been causing – through migration – a considerable population increase. The use and occupation of unstructured areas leads to soil, water and air pollution, with the latter situation being aggravated by industries and gas emissions from motor vehicles. (Raio, 2010, p. 95)

In a 2018 report entitled *PA – Perversidades sociais e ambientais no caminho da Estrada de Ferro Carajás*, the Map of Conflicts on Environmental Injustice and Health in Brazil, citing the agronomist and social scientist Raimundo Gomes da Cruz Neto, points out that:

The production of pig iron can emit a series of gases and waste, such as 'suspended solids, cyanide, phenol, ammonia, oils, greases, blast furnace slag, coal fines, gas wash mud and balloon dust. These pollutants can cause intoxication, circulatory and respiratory problems, and other very serious problems'. (Mapa de Conflitos, 2018)

Additionally, Repórter Brasil and Sanchez and Pérez (2022, p. 8), citing the same Conflict Map report, add that "the spaces of mines, steel mills [...] production and burning of coal' confine and isolate local populations, making their livelihood difficult and attacking their way of life". Multiple socio-environmental damages are observed in a territory weakened by the aggressive search for capital accumulation;

(2) depressed municipal and regional economy, caused by the closure of industrial structures and the dismissal of direct and indirect workers, which reduces the previously abundant (Nogueira, 2019) sources of revenue and financing for the municipality of Marabá in a historical stage of great demographic explosion and demand for public services;

(3) impact on social relations, with the overexploitation of labor and the demobilization of the working class caused by the threat of unemployment, by the "drama experienced by employees" due to layoffs and terminations without guarantees of "money to pay compensation" allegedly due to the accumulation of debts and by the legal proceedings for the bankruptcy of the pig iron factories (Fetim-BA, 2015), in addition to the precariousness of work and exposure of the population to environmentally deleterious technological trajectories, such as the option for "using scrap in the production process and

reducing the proportion of pig iron necessary for the formation of the metal alloy" (Nogueira, 2019, p. 51). In this context, it exposes a portion of the working class, which was previously employed in direct and indirect industrial jobs of reasonable quality, to work with industrial waste in an attempt to survive;

(4) urban repercussions, with the population swelling in Marabá, followed by a land speculation process causing an exponential increase in the value of land, rents and construction materials. It forces occupations and invasions on the outskirts of the city and even in the MID area itself since at least 2010 (Mello, 2023), in places without sanitation, schools, health centers, access to transport and communications networks, responding to the "processes of capital accumulation and social reproduction concentrated in the territory" (Theis and Galvão, 2012, p. 60) even though it is totally devoid of infrastructure and resources to support the mass of workers vital for the functioning of the industrial hub;

(5) widening inequalities due to income concentration and the impoverishment of the working class, whose income has been affected by the crisis in the pig iron sector. It is worth remembering that the MID 3,295 direct workers employed in 2008 (Santos, 2015, pp. 2-3; Costa, 2022, p. 76), a number that fell to 250 direct workers employed in 2015 in the only pig iron plant in operation (Grupo Alterosa, 2015), a reflection felt in steel industry jobs which – disregarding the other sectors of the municipal and regional economy supported by indirect jobs linked to pig iron –, with a greater supply of unemployed and qualified workers available, forced wage squeezes;

(6) overflow of the demographic problem, with the transhumance (or expulsion) of the exploited working class to the territories adjacent to and close to Marabá due to the high cost of access to land and rents, replicating demographic and land access problems on a macro-regional scale, an effect of the dispute for control of the remaining resources, including urban land, income and public budgets. Melo (2016, p. 188) states that the region ends up presenting “a large migratory flow considering this development model, which forges the migratory processes” from the expulsion of this working class – who eventually become underemployed – marginalized and housed on the outskirts of Amazonian cities. According to Loureiro (2004, apud Melo, 2016, p. 188), this high migratory flow in the Legal Amazon, greater than in the rest of the country, is due to enclave economies, which is precisely the case of the GCP, which mobilizes immense amounts of labor. Melo (2016) even points out that the GCP and its projects (including the steel and metallurgical industries of Marabá and the CR logistics corridor) may have influenced, from 2011 onwards, the demographic flow towards Altamira-PA and Vitória do Xingu-PA for the construction of the Belo Monte Hydroelectric

Power Plant, the Belo Sun mineral project and the agricultural projects of the Trans-Amazonian Highway. It is worth noting that there was also an expansion of mineral production and a demographic explosion towards Parauapebas, Ourilândia do Norte, Curionópolis, and Canaã dos Carajás, all located in Pará, in a period coinciding with the standstill and unemployment in the pig iron sector of Marabá.

The discussion and study of the formation of a brownfield in Marabá is far from being exhausted. The panorama encourages us to move beyond the key years indicated in the formation as a brownfield, that is, from 2008 to 2016. There is room for studies to delve deeper into the brownfield condition and its evolution during the following years, until 2021 or 2023, in which the city experienced new cycles of mineral and steel valorization, as well as transhumance as an overflow from the Marabá brownfield towards the mineral zones, large energy and agricultural projects in the Amazon. There is also an opportunity to establish comparisons with the other steel and metallurgical locations of the CR, that is, Açailândia, Bacabeira, Pindaré-Mirim, and Santa Inês, also affected by the closure of the pig iron ore mines during the 2008-2016 sectoral crisis.

[1] <https://orcid.org/0009-0002-5074-2769>

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Instituto de Estudos em Desenvolvimento Agrário e Regional, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Desenvolvimento Regional e Urbano na Amazônia. Marabá, PA/ Brasil.
mateusteixeiradesouza@gmail.com

Notes

- (1) In the article “Shrinking cities and resource-based economy: The economic restructuring in China's mining cities”, published in 2017, the authors Sylvia Y. He, Jeongwoo Lee, Tao Zhou and Dan Wu describe that, in resource-based economies, there is a tendency for urban shrinkage/depopulation to occur as resources are exhausted. In the research *A Formação de um Campo Marrom à Luz da Teoria da Periferia Mineral Amazônica: Serra Pelada*, published in 2021, the authors identify this phenomenon more broadly in mining areas, as an “overflow” of the demographic problem, since it disperses the unemployed working class to new areas of economic expansion, which highlights the potential to reproduce the phenomenon in an equal or expanded manner and in huge portions of the territory.
- (2) According to Andrade (2020, pp. 111-112), these five companies were the pillars of the heavy steel industry in Brazil during the 20th century, but they did not inaugurate the Brazilian steel-metallurgical era. The author indicates the year 1557 as the founding date of the first “metallic iron factory” located in the city of São Paulo, a company owned by Afonso Sardinha. During the 19th century, the “Royal Factory of São João de Ipanema”, the “Royal Factory of Morro do Pilar” and the famous “Ponta d'Areia Foundry and Shipyard Establishment” began to operate. The Belgo-Mineira Steel Company emerged in 1921, forming the first national steel complex, which would later be surpassed by the colossal NSC – which was already within the developmentalist thinking.
- (3) Sometimes, the city of Rosário-State of Maranhão is mentioned instead of Bacabeira-State of Maranhão. Less than 4 km separate the two cities. So, they are conurbated centers.
- (4) The program was officially launched in 1982. It was regulated by the Decree-Law No. 1.813, of November 24, 1980, and by the Executive Decree n. 85.387, of November 24, 1980, which created the GCP interministerial council to oversee the program. Loureiro (2004, apud Melo 2016, p. 117) went so far as to consider the GCP a project “aimed at implementing a large steel hub in the Amazon”, although it is currently considered a “commoditized” economic enclave sustained by exports with little or no processing, mainly of iron, manganese, bauxite, copper, and nickel.
- (5) Souza (2023, p. 99) states that “It is in the competitive pattern that the best bases are found [...] to support the formation of the brownfield [...]”. Teixeira de Souza and Silva (2021, p. 41) say that “[...] the more pronounced peripheral condition [...] more quickly defined exhaustion and subsequent abandonment with socio-environmental liabilities” and that exhaustion is a “basic process for the formation of a brownfield” in a peripheral economy based on non-replicable or divisible resources.
- (6) No clear definition was found for the term “mining-industrial”, but it would be vaguely defined as an extractive-transforming complex that would encompass areas of mineral deposits with industrial plants, where the mineral activity would be responsible for the “production of raw material” for the aggregation of industrial value in final or semi-benefiting plants on site or nearby (Distrito Federal, 2019).
- (7) The article “Global Resource Depletion: Is Population the Problem?”, published in 2013 by Fred Magdoff, deals specifically with the peripheral mineral industry and not with the mineral processing industry in the periphery, which is one of the objects of this work. Therefore, the author's use should be considered for his extremely important contribution to the problem of the center-periphery relationship related to the shrinkage/depopulation of urban peripheries, with care taken to consider the scales, which are sometimes very divergent, in the categories mentioned.
- (8) Instead of being archaic, Nogueira (2019, p. 53) classifies pig iron as “an already outdated technology” that “[clashed] with the reality of the transformations of the globalized world and lost the little competitiveness” it could have had due to its proximity to mineral sources, the logistics corridor for transportation and the cheap regional labor force.

References

- ALMEIDA, J. R. M. (2014). Columbia University: projeto de uma modernidade conservadora. *Revista HISTEDBR* on-line. Campinas, n. 56, pp. 46-65.
- ANDRADE, C. F. (2020). *Diagnóstico da sustentabilidade empresarial no desenvolvimento local do município de Marabá/PA*. Dissertação de mestrado. Taubaté, Universidade de Taubaté. Disponível em: <http://repositorio.unitau.br/jspui/bitstream/20.500.11874/4545/1/Dissertacao%20CHEILA%20FERNANDES%20DE%20ANDRADE.pdf>. Acesso em: 28 fev 2023.
- ANDRADE, M. L. A.; CUNHA, L. M. S. S. (2002). "O setor siderúrgico". In: SÃO PAULO, E. M. de; KALACHE FILHO, J. (org.). *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social 50 anos: histórias setoriais*. Rio de Janeiro, DBA. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13314/1/BNDES%2050%20Anos%20-%20Hist%C3%B3rias%20Setoriais_O%20Setor%20Siderurgico_P.pdf. Acesso em: 20 fev 2023.
- BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V. R.; RIBEIRO, L. C. de Q. (2018). *Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina*. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles.
- BRASIL (1940). Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Decreto-Lei n. 2.054 – Institui a "Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional", e dá outras providências.
- _____. (2003). Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Brasília, SDR/MI/ IICA. pp. 1-32.
- _____. (2004). Ministério da Integração Nacional. Ministério do Meio Ambiente. Plano Amazônia sustentável – PAS: diagnóstico e estratégia. Brasília, MI/MMA, v. 1.
- COSTA, G. K. G. (2022). *A centralidade de Marabá na industrialização regional: (des)envolvimento, siderurgia e cidades amazônicas*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- COSTA, E. J. M.; CARVALHO, D. F.; CARVALHO, A. C. (2011). "A formação de cadeias produtivas integradas: do potencial APL de ferro-gusa ao APL metal-mecânico de Marabá". In.: FERNANDES, F. R. C.; ENRÍQUEZ, M. A. R. S.; ALAMINO, R. C. J. (ed.). *Recursos minerais & sustentabilidade territorial*. Rio de Janeiro, Cetem/MCT. v. 2. Disponível em: <http://livroaberto.ufpa.br/jspui/handle/prefix/367>. Acesso em: 15 jan 2023.
- DISTRITO FEDERAL, Governo do (2019). Parecer Técnico SEI-GDF n. 31/2018 - Ibram/Presi/Sulam/Dilam-IV. Brasília, Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal - Brasília Ambiental (Ibram). Disponível em: https://www.ibram.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/Parecer-T%C3%A9cnico-SEI-GDF-n.%C2%BA-31.2018-IBRAM.PRESI_.SULAM_.DILAM-IV.pdf. Acesso em: 25 out 2022.
- FETIM-BA – Federação dos Trabalhadores Metalúrgicos e Mineradores da Bahia. (2015). *O fim chegou até mesmo para quem detém mina para extração de minério de ferro*. Disponível em: <https://fetimbahia.org.br/noticias/1430,o-fim-chegou-ate-mesmo-para-quem-detem-mina-para-extracao-de-minerio-de-ferro-.html>. Acesso em: 27 fev 2023.
- FONSECA, P. C. D. (2015). *Desenvolvimentismo: a construção do conceito*. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

- FREUDENBURG, W. R.; WILSON, L. J. (2002). Mining the Data: analyzing the economic implications of Mining for nonmetropolitan regions. *Sociological Inquiry*, v. 72, pp. 549-575.
- FURTADO, A. M. M. (2004). Riscos ambientais e ocupação urbana no sítio da Grande Marabá. In: I ENCONTRO SULAMERICANO DE GEOMORFOLOGIA. Santa Maria, *Anais do V SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOMORFOLOGIA*. Universidade Federal de. Disponível em: <http://lsie.unb.br/ugb/sinageo/5/6/Ana%20Maria%20Furtado.pdf>. Acesso em: 27 fev 2023.
- GRUPO ALTEROSA (2013). *Brasil – ferro-gusa: o sonho acabou*. Disponível em: <http://www.grupoalterosa.ind.br/alterosa.php?conteudo=noticias&id=50>. Acesso em: 25 out 2022.
- _____. (2015). *Brasil: a derrocada do setor guseiro em Marabá, Sidepar fecha as portas*. Disponível em: <http://www.grupoalterosa.ind.br/alterosa.php?conteudo=noticias&id=58>. Acesso em: 28 fev 2023.
- HE, S. Y. et al. (2017). Shrinking cities and resource-based economy: the economic restructuring in China's mining cities. *Cities*, v. 60-A, pp. 75-83. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S026427511630395X>. Acesso em: 30 mar 2022.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017). *Portal de mapas do IBGE – Limites da América do Sul*. Disponível em: <https://portaldemapas.ibge.gov.br/>. Acesso em: 19 maio 2022.
- INKSCAPE (2020). Version 1.2.2. [S.l.]: Desenvolvedores do Inkscape. Disponível em: <https://inkscape.org/pt-br/release/1.2.2/platforms/>. Acesso em: 28 fev 2023.
- LESSA, C. F. T. M. R. (1998). *A estratégia do desenvolvimento, 1974-1976: sonho e fracasso*. São Paulo, Universidade de Estadual de Campinas.
- MADEIRA, W. V. (2014). Plano Amazônia Sustentável e desenvolvimento desigual. *Ambiente & Sociedade*. São Paulo, v. 17, n. 3, pp. 19-34. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v17n3/v17n3a03.pdf>. Acesso em: 30 mar 2022.
- MAGDOFF, F. (2013). Global Resource Depletion: Is Population the Problem? *Monthly Review*, v. 64, n. 8. Disponível em: https://monthlyreviewarchives.org/index.php/mr/article/view/MR-064-08-2013-01_2. Acesso em: 28 fev 2023.
- MAPA DE CONFLITOS (2018). *PA – perversidades sociais e ambientais no caminho da Estrada de Ferro Carajás*. Disponível em: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/pa-perversidades-sociais-e-ambientais-no-caminho-da-estrada-de-ferro-carajas/>. Acesso em: 28 fev 2023.
- MELO, K. M. S. (2016). *Lutas sociais e resistências na área de influência da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: a Amazônia no cenário da mundialização do capital*. Tese de doutorado. Brasília, Universidade de Brasília. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22142/1/2016_KatiaMariadosSantosMelo.pdf. Acesso em: 28 fev 2023.
- MELLO, N. (2023). *Reunião na Alepa discute estratégias para desocupação do distrito industrial de Marabá*. Alepa. Disponível em: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/pa-perversidades-sociais-e-ambientais-no-caminho-da-estrada-de-ferro-carajas/>. Acesso em: 28 dez 2023.
- MEMORIAL DA DEMOCRACIA (2022). *Plano Siderúrgico Nacional cria a CSN: autorizada a fundação da empresa, cuja usina será em Volta Redonda*. Disponível em: <http://memorialdademocracia.com.br/card/entra-em-cena-a-companhia-siderurgica-nacional>. Acesso em: 15 jan 2023.

- MONTEIRO, M. A. (1996). *Siderurgia e carvoejamento na Amazônia: drenagem energético-material e pauperização regional*. Dissertação de mestrado. Belém, Universidade Federal do Pará. Disponível em: https://www.repositorio.ufpa.br/bitstream/2011/2957/1/Dissertacao_SiderurgiaCarvoejamentoAmazonia.pdf. Acesso em: 20 fev 2023.
- _____. (2022). Capacidades endógenas, trajetórias tecnológicas e planos corporativos: limites a estratégias de desenvolvimento para a Amazônia. *Revista Brasileira de Inovação*. Campinas-SP, v. 21, n. e022013, pp. 1-35.
- NOGUEIRA, F. (2019). *O colapso da concentração de empreendimentos de produção do ferro gusa em Marabá: discussão sobre o papel da crise mundial de 2008*. Trabalho de conclusão de curso. Marabá, Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará. Disponível em: <http://repositorio.unifesspa.edu.br/handle/123456789/1234>. Acesso em: 28 fev 2023.
- PREBISCH, R. (2000). "O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais". In.: BIELSCHOWSKY, R. (org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro, Record. v. 1, pp. 139-157. Edição original de 1949.
- QGIS – Hannover (2020). Version 3.16.16. [S.l.]: QGIS Development Team. Disponível em: <https://www.qgis.org/>. Acesso em: 25 maio 2022.
- RAIOL, J. A. (coord.) (2010). *Perspectivas para o meio ambiente urbano: GEO Marabá*. Belém: PNUMA, ONU-Habitat, Ibam, Iser, Ministério do Meio Ambiente e Ministério das Cidades. Disponível em: <https://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/pdf/geo-maraba-perspectivas-para-o-meio-ambiente-urbano.pdf>. Acesso em: 28 fev 2023.
- REPÓRTER BRASIL; SANCHEZ, M. I. C.; PÉREZ, A. (2022). Heavy metal: das desumanas minas aos bens de consumo globais, a jornada do ferro brasileiro. Federação Internacional de Direitos Humanos (FIDH). *Justiça nos Trilhos (JnT)*, n. 788. Disponível em: <https://www.fidh.org/IMG/pdf/piquia788portugais.pdf>. Acesso em: 28 fev 2023.
- SANTOS, M. (2001). Uma ordem espacial: a economia política do território. *Revista Geolnova*. Lisboa, n. 3, pp. 33-48.
- SANTOS, M. M. (2015). *A crise no setor siderúrgico do Distrito Industrial de Marabá e as estratégias empresariais*. Dissertação de mestrado. Marabá, Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará. Disponível em: <https://pdsa.unifesspa.edu.br/images/MARCELO.pdf>. Acesso em: 28 fev 2023.
- _____. (2017). Elementos que envolvem a crise no setor siderúrgico do Distrito Industrial de Marabá. In: II ENCONTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ. Marabá, E-BOOK II EPG.
- SOUZA, M. T. (2023). *Campo marrom: uma crítica ao conceito a partir da economia política*. Dissertação de mestrado. Marabá, Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará.
- TEIXEIRA DE SOUZA, M.; SILVA, G. S. (2021). A formação de um campo marrom à luz da teoria da periferia mineral Amazônica: Serra Pelada. In: VI ENCONTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO DA UNIFESSPA. Marabá: E-BOOK VI EPG. Disponível em: https://epg.unifesspa.edu.br/images/EPG_2021/e-book__VI-EPG_2_1_compressed.pdf. Acesso em: 12 maio 2022.

- TEIXEIRA DE SOUZA, M. (2023). *Mapa das localidades com presença de indústria siderúrgica no Corredor Ferroviário da EFC*. Curionópolis. 1 mapa 29 x 20 cm.
- THEIS, I. M.; GALVÃO, A. C. F. (2012). A formulação de políticas públicas e as concepções de espaço, território e região. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 14, n. 2, pp. 55-69.
- VASQUES, A. R. (2009). *Geotecnologias nos estudos sobre brownfields: identificação de brownfields em imagens de alta resolução espacial e análise da dinâmica da refuncionalização de antigas áreas fabris em São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

Translation: this article was translated from Portuguese into English by the author himself and reviewed by Isabelly Raiane Silva dos Santos, email: isabellysantosifpa@gmail.com

Received: March 29, 2024
Approved: July 14, 2024

Campo marrom industrial à luz da relação centro-periferia: Marabá-PA

Industrial brownfield in light of the center-periphery relationship: Marabá – State of Pará

Mateus Teixeira de Souza [I]

Resumo

O Distrito Industrial de Marabá (DIM) é um local vinculado à transformação e ao beneficiamento de recursos sob uma ótica de agregação de valor ao minério de ferro de Carajás-PA. Porém, indústrias locais promoveram grande transformação espacial com o emprego de técnicas e tecnologias arcaicas e poluentes que, após aumento nos custos e alteração nos preços internacionais, tiveram as áreas abandonadas, indicando um processo de campo marrom (*brownfield*) em formação no DIM e áreas conexas. Seguiu-se um processo de transumância, acompanhado de ciclos de retração e concentração econômica. Verifica-se uma condição de periferia minerioindustrial na implantação e concepção do DIM, bem como a formação como um campo marrom, inclusive com repercussões espaciais, econômicas, demográficas e ambientais.

Palavras-chave: campo marrom; degradação; transumância; centro-periferia; Distrito Industrial de Marabá.

Abstract

The Marabá Industrial District (MID) is a place connected with the transformation and processing of resources from the perspective of adding value to the iron ore of Carajás (State of Pará). However, local industries have promoted a great spatial transformation, using archaic and polluting techniques and technologies. After an increase in costs and changes in international prices, the areas of these industries were abandoned, indicating a brownfield process under formation in the MID and related areas. This was followed by a process of transhumance, accompanied by cycles of economic contraction and concentration. A mining-industrial periphery condition is perceived in the implementation and conception of the MID, as well as its formation as a brownfield, with spatial, economic, demographic, and environmental repercussions.

Keywords: brownfield; degradation; transhumance; center-periphery; Marabá Industrial District.



Introdução

O Distrito Industrial de Marabá (DIM) tem suas origens vinculadas funcionalmente à transformação e ao beneficiamento de recursos naturais, sob uma ótica de agregação de valor à cadeia de exploração de minério de ferro na Província Mineral de Carajás. De acordo com Santos (2017, p. 1): “[...] foi criado com o intuito de [...] estímulo ao desenvolvimento regional. A partir de 1988 a implantação de indústrias siderúrgicas voltadas para a produção de ferro gusa, aço e ferro-ligas, se transformou na principal estratégia no corredor da estrada de ferro Carajás”.

A economia baseada em recursos minerais no recorte histórico de implantação do Programa Grande Carajás (PGC) responde a um “projeto nacional deliberado” de “intervenção estatal consciente para viabilizar [um] projeto de desenvolvimento” focado na “industrialização”, pautado num sistema econômico capitalista (Fonseca, 2015, p. 36). A industrialização na Amazônia Oriental seria a opção para superar o “antigo modelo” extrativista exportador “e os enclaves, mineiros ou de *plantations*, como para acelerar a produtividade e a difusão do progresso técnico, com repercussões nos demais setores da economia” (ibid., p. 41). Era um projeto de substituição de importações ancorado numa proposta de industrialização tardia, “exportando” tecnologias arcaicas para a periferia brasileira (Brandão, Fernández e Ribeiro, 2018).

Os períodos cíclicos da economia, que alteram o panorama de preço e procura por recursos minerais em escala internacional, tem capacidade de trazer “protagonismo” a

economias baseadas em recursos (He et al., 2017).¹ No caso da periferia, o capitalismo valoriza áreas antes pouco interessantes (ou ainda não eleitas para a expansão do capital), num contexto de integração acelerado. O DIM, como uma “estratégia [industrial siderúrgica] no corredor da estrada de ferro Carajás”, põe-se como mais um empreendimento para financiar a dívida externa brasileira, encarnando-se como um polo auxiliar receptor de estruturas industriais “baratas e obsoletas” dependentes do “carvão vegetal”, insumo inicialmente abundante na região, mas vinculado a uma cadeia de derrubada da floresta nativa (Grupo Alterosa, 2013) e, depois, da queima do babaçu (Monteiro, 1996). Sua condição de periferia o posiciona como pilar de sustentação da constituição de um parque industrial paulista (ou do Centro-Sul do Brasil) para atender à demanda de capitais internacionais (Brandão, Fernández e Ribeiro, 2018), utilizando como pano de fundo a doutrina de integração Amazônica (Teixeira de Souza e Silva, 2021). A construção do DIM era um processo prometido para ser modelo industrializador para a Amazônia Oriental, mas não respondeu a essa medida, inclusive, em alguns casos, com porções concluídas de maneira extremamente letárgica (Santos, 2017, p. 2) e, em outros, inconclusas ou sequer iniciadas.

A existência desse parque siderúrgico e de aço deu-se com grande transformação sócio-espacial-ambiental e com o emprego de técnicas e tecnologias arcaicas, degradantes e extremamente poluentes (Costa, 2022; Santos, 2017) que, após a exaustão dos recursos, aparenta ter sido sucedida pelo abandono da área, sem tratamento de resíduos e de desmontagem e reaproveitamento de

infraestruturas, a gênese do que seria o processo de campo marrom (*brownfield*). A condição de campo marrom afeta fatalmente o bem-estar da população, visto que as infraestruturas industriais abandonadas possuem potencial de contaminação, prejudicando o uso e reaproveitamento do solo, do ar, das águas, das fontes proteicas e dos recursos naturais restantes, ainda levando em consideração que alguns resíduos tendem a se tornar mais contaminantes e perigosos com o passar dos anos. Ademais, a gestação desse campo marrom deu impulso a um processo de transumância, bem como de perpetuação de padrões de pobreza e desigualdade (Freudenburg e Wilson, 2002), que redundaram em ciclos de retração econômica e concentração de renda.

Estrutura-se este artigo, assim, a partir da revisão teórica para a definição de: desenvolvimentismo, com Prebisch (2000); industrialização brasileira a partir da siderurgia, com Lessa (1998) e Andrade e Cunha (2002); condição periférica no desenvolvimento, com Brandão, Fernández e Ribeiro (2018); problemática do campo marrom, com Vasques (2009) e Teixeira de Souza e Silva (2021); PGC e DIM, com Santos (2017) e Costa (2022). Procura-se, inicialmente, explorar com maior detalhe os conceitos de substituição de importações e deterioração de trocas/intercâmbio. Em seguida, revisam-se as noções de desenvolvimento e superação da relação centro-periferia como elementos centrais às formulações, inclusive com a atuação do Estado modulando as políticas setoriais da siderurgia. Com relação a esses conceitos, busca-se explorar as conexões estruturantes, com vistas a desvelar sua associação com as instâncias da política e da economia do fenômeno do campo

marrom. Finalmente, na última seção, procura-se relacionar as concepções examinadas com o estudo de caso sobre o DIM.

Metodologia

A proposta deste artigo se constrói numa revisão bibliográfica para sustentar a discussão sobre o desenvolvimentismo, a condição periférica no desenvolvimento e a problemática do campo marrom. Com base na revisão, formam-se as condições para explorar as conexões estruturantes do fenômeno do campo marrom no intuito de expor a consonância entre a teoria e a evidência empírica do estudo de caso sobre o DIM. A hipótese de maior conformação e transbordamento do problema do campo marrom em uma zona periférica poderá ser conjecturada, compreendida e, mesmo, explicada a partir das regularidades já observadas, por mais que não seja objeto deste trabalho comparar casos, e sim testar um caso de indústria de transformação mineral em Marabá-PA, localizada numa região de mineração e garimpo onde existem casos notáveis como a Serra Pelada.

A pesquisa sobre o DIM, zona periférica industrial na Amazônia brasileira, será focada nos anos-chave indicados na formação como campo marrom, isto é, de 2008 a 2016, que coincidem ao período da crise internacional de 2008 a 2014. Autores que contextualizam o período citado, como Santos (2017) e Costa (2022), e já se desdobram sobre a situação de fechamento das unidades fabris dessa porção do território brasileiro, serão vitais para a análise dos resultados e para a discussão do problema.

Do desenvolvimentismo à industrialização pela siderurgia

Segundo Prebisch (2000, p. 139), a formação dos grandes centros industriais do mundo foi antecedida por um processo de “propagação universal do progresso técnico”, ocorrida de forma lenta e irregular, abarcando frações populacionais e porções territoriais reduzidas, num contínuo movimento de expansão e nova concentração técnica e tecnológica, que forçava a periferia do sistema-mundo, populacionalmente e territorialmente “vasta e heterogênea”, a “participação escassa no aperfeiçoamento da produtividade”. Além disso, em seu interior, a periferia só dispunha de progresso técnico em setores de pequena demanda de fatores de produção, de baixa difusão espacial e de baixa capacidade de absorção de força de trabalho, aliado ao fato de a imensa maioria da população ser empregada na produção de “alimentos e matérias-primas a custo baixo, com destino aos grandes centros industrializados (ibid.)”.

Prebisch (2000, pp. 142-143) argumenta que os grandes países industrializados conseguiram a “melhora dos termos de intercâmbio” a partir da “diminuição do coeficiente de importação”, em um momento que a periferia do sistema-mundo estava em fase de desenvolvimento econômico, na qual “as importações tendem a aumentar de maneira sistemática”. Aliado a isso, havia “abundância de potencial humano nas atividades primárias”, em que tal massa ou exército de reserva operário servia para “pressionar continuamente os salários e os preços dos produtos primários”. O autor argumenta que a lentidão desse processo de industrialização na periferia forçou que esta cedesse “parte do fruto de seu próprio progresso”

(ibid., pp. 146-154) pela conformação da divisão internacional do trabalho, pois: “Quanto mais a periferia se esforça por aumentar a sua produtividade, com isso aumentando o excedente de sua população ativa, tanto maior é essa transferência, mantendo-se inalteradas as demais condições” (ibid. pp. 154-155).

Para Prebisch (2000, p. 146), a disparidade nos termos de intercâmbio ou de troca na divisão internacional do trabalho é observada no descompasso da balança comercial, uma vez que os produtos primários tendem a sofrer com maiores oscilações internacionais de demanda em relação aos produtos industriais. Além disso, segundo ele, reproduzindo-se os termos vigentes na periferia, em geral “os salários [continuam] relativamente baixos, em comparação com os vigentes nos centros, mesmo nos casos em que existiram aumentos de produtividade apreciáveis” (ibid., p. 151). Prebisch (2000) não admitiu, em “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais” (publicado em 1949), o problema levantado pela perspectiva marxista do desenvolvimento capitalista, que defende haver uma troca desigual na base das relações comerciais entre territórios ricos e pobres, onde ocorrem transferência de valor e mais-valia de um polo para outro, e que tal transferência está assentada na exploração exacerbada do trabalho pelo capital. Ele argumenta que “sempre existiram diferenças marcantes de um país para outro” e que a “organização empresarial” e o “desenvolvimento industrial” absorveria “o excedente da população e tendendo a implementar uma melhora relativa dos salários” (ibid.). Portanto, a superação do modelo, em busca de desenvolvimento, passaria por um desenvolvimento industrial que importasse progresso técnico para a periferia.

A questão espacial do desenvolvimento se pauta no questionamento deste processo de “reconfiguração espacial das atividades econômicas, transformando e dinamizando certas regiões do planeta, enquanto outras se viram fadadas à estagnação ou ao declínio” (Brasil, 2003, p. 9). No pós-guerra, os governos passaram a enfrentar o problema periférico com políticas compensatórias de desenvolvimento, buscando a atração de capitais produtivos, com diversos instrumentos, para as regiões vistas como “menos desenvolvidas”. Os resultados, porém, eram tidos como frequentemente aquém do desejável, não havendo rompimento dos padrões periféricos, potencializando a concentração de renda e a deterioração na qualidade de vida das populações (ibid.).

A estratégia mais basilar pensada para o rompimento desse modelo de termos de troca na centro-periferia do sistema-mundo foi, segundo Lessa (1998, p. 12) identificar, no Brasil, as indústrias básicas em zonas com a “presença de recursos naturais” e com “nós de transporte”, além de uma instalação privilegiada de plantas industriais “nas fontes energéticas incorporáveis”. Tais características encontravam-se não nas zonas das cidades de São Paulo ou do Rio de Janeiro, grandes e bem estabelecidos centros industriais nacionais, mas em regiões periféricas da economia brasileira. As implicações espaciais dessa estratégia no I (1972-1974) e no II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975 -1979), também chamados de I e II PND, foi lançar projetos industriais em áreas como os grandes depósitos de ferro, em Carajás/Pará, que iriam dispor da energia da construção da Usina Hidrelétrica de Tucuruí. Cabe destacar que o II PND não foi o princípio de tal expansão em direção à periferia, mas consequência dos Planos Quinquenais e dos

Planos de Desenvolvimento da Amazônia, bem como dos seus desdobramentos, incluindo a abertura de grandes rodovias, a implantação de projetos agropecuários, etc.

Olhando especificamente para o PGC, as plantas industriais deveriam seguir a rota de exportação mineral da Estrada de Ferro Carajás (EFC), porém localizadas em “centros urbanos de regiões periféricas”, como a projetada, mas nunca construída, grande Siderúrgica de Itaqui/Maranhão. Esta e todas as demais, que viriam a entrar efetivamente em operação no Corredor Logístico de Carajás, estavam vinculadas ao Plano Siderúrgico Nacional (PSN). Estabelecido pelo Decreto Presidencial n. 2.054, de 4 de março de 1940, o PSN autorizava a constituição de uma comissão que deveria “realizar os estudos técnicos finais para a construção de uma usina siderúrgica [...] nacional, com participação de capitais do Estado e de particulares” (Brasil, 1940), pensada para romper o modelo primário-exportador a que estava vinculado o Brasil. O referido PSN logrou seu maior feito inicial com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em 30/1/1941, e início efetivo de operações em 1946. A destacar que a CSN, naquele momento, não foi pensada para uma zona de economia periférica brasileira, mas para ser instalada em Volta Redonda-RJ, uma localidade numa “hinterlândia” dos referidos dois grandes centros industriais nacionais. O Presidente Getúlio Vargas classificou a CSN como prioridade para “a nacionalização da exploração das riquezas do país” (Memorial da Democracia, 2022), numa busca de diminuir a disparidade nos termos de troca aos quais estava forçada a economia brasileira. A CSN era – antes de qualquer discurso de rompimento das relações de dependência da economia brasileira para com as nações

industrializadas – uma concessão dos Acordos de Washington, feitos entre os governos brasileiro e estadunidense. Eles previam a construção de uma usina siderúrgica que pudesse fornecer aço para os aliados durante a Segunda Guerra Mundial (Almeida, 2014, p. 49) que, a princípio, não estava voltada para dar suporte ao desenvolvimento de um parque industrial nacional, muito embora tenha alcançado esse propósito durante a década de 1970 (Lessa, 1998, p. 19). A CSN poderia ser entendida como uma tecnologia – em grande medida poluente – “exportada” (Brandão, Fernández e Ribeiro, 2018) para uma “periferia-Brasil” que dispunha de enormes reservas de matérias-primas e de energia, fornecedora de mão de obra barata e ainda pouco organizada, com capacidade de produzir a custos menores para o mercado estadunidense e para uma Europa em reconstrução no pós-guerra, para um capital abundante nos Estados Unidos, ávido para ser aplicado em economias como a brasileira, com capacidade ociosa e pouco afetada pelo conflito. Seguindo a mesma estratégia, na década de 1950, foram montadas as Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (Usiminas) e a Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa) que, com a CSN e a Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira formavam a téttrade da indústria pesada sidero-metalúrgica brasileira até o início da década de 1980, quando entrou em operação a Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST).² Cabe destacar que, em 1973, foi constituída uma controladora do sistema siderúrgico estatal nacional, a Siderurgia Brasileira S.A. (Siderbrás), a quem foram repassadas as participações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) na CSN, na Usiminas e na Cosipa. Pouco antes da Siderbrás, vieram o Conselho Consultivo da Indústria Siderúrgica (Consider), surgido

em 1968 para implementar as propostas de reformulação do PSN do Grupo Consultivo da Indústria Siderúrgica (GCIS), criado no ano anterior. Em 1970, o Consider se transformou em conselho deliberativo, denominando-se Conselho Nacional da Indústria Siderúrgica (Andrade, Cunha e Silva, 2002). Portanto, antes do I e do II PND, já estava montado o arcabouço legal e institucional para a implantação de um modelo industrializante de base sidero-metalúrgica estatal de substituição de importações, de melhora dos termos de troca e intercâmbio e de aumento de renda do trabalho.

A princípio, a industrialização via siderúrgica setentista foi pensada para estar de acordo com a “mudança do Padrão de Industrialização” que buscava a “ampliação da oferta de insumos básicos perseguindo no principal a autosuficiência nacional” para a década de 1980, pautada em “investimentos [que] criariam uma procura ampliada de máquinas e equipamentos” numa nova direção econômica nacional voltada para o “mercado interno [...] programado para a expansão, a diversificação e a sofisticação tecnológica da indústria nacional de bens de capital”, contando com um arcabouço institucional sustentado no financiamento estatal do BNDE e de suas subsidiárias Insumos Básicos – Fibase (Lessa, 1998, pp. 16-17), Mecânica Brasileira S.A. (Embramec) e Investimentos Brasileiros S.A. (Ibrasa). Em 1974, a nova reformulação do PSN e das disposições do Consider, inclusive como revisão das metas do I PND para dar suporte ao II PND, ficou a cabo do Conselho de Desenvolvimento Econômico da Secretaria de Planejamento – CDE/Seplan (órgão da administração superior surgido após o rebaixamento e a extinção do Ministério do Planejamento) – que, entre outras ações, fixou como diretiva, para a siderurgia, um salto de

produção de “5,4 milhões de toneladas de aço em lingotes, em 1970”, para uma capacidade instalada de 32 milhões de toneladas em 1980 (ibid., p. 19). Segundo Andrade e Cunha (2002, p. 27), o II PND direcionava às siderúrgicas e às metalúrgicas 35% dos investimentos programados para o setor industrial, além de fixar cerca de 15% das aplicações na siderurgia para formação de capital fixo na economia brasileira. Para os autores (2002), o BNDE, observando as disposições do PSN:

[...] estabelecia condições como, por exemplo, o apoio a empresas de efetivo controle nacional, com projetos básicos executados por firmas brasileiras, as quais contrariariam assistência técnica de firmas estrangeiras, sendo de 80% o índice mínimo de nacionalização requerido dos equipamentos. (Ibid., p. 27)

Observa-se, assim, que se tratava de uma política que previa a “melhora dos termos de intercâmbio” a partir da “diminuição do coeficiente de importação” com foco no aumento do capital fixo e na capacidade industrial nacional. Segundo Andrade e Cunha (2002, pp. 28-29), é importante destacar que tanto no período do II PND quanto no de 1980-1985 e 1985-1989 (respectivamente III PND e pós-III PND) os instrumentos de financiamento focaram nas três grandes usinas controladas pela Siderbrás, atingindo, em 1980, uma capacidade instalada de 16,4 milhões de toneladas/ano, correspondente a 51,25% do previsto na revisão do PSN de 1974.

Porém, as novas siderúrgicas para o Corredor Logístico de Carajás viriam a ser pensadas para uma terceira etapa e reformulação do PSN, que previa metas de produção

de gusa e capacidade instalada voltada para a exportação. Em meados da década de 1980, (portanto, pós-III PND), a estratégia sidero-metalúrgica para o Corredor Logístico de Carajás já havia saído da concepção inicial, no litoral maranhense, e estava sendo instalada no interior da Amazônia Legal, inicialmente nas cidades de Marabá-PA e Açailândia-MA, com unidades posteriores nas cidades maranhenses de Santa Inês, Bacabeira³ e Pindaré-Mirim (Santos, 2015, p. 37). Ao contrário da Siderbrás/CSN e dos empreendimentos BNDE/Fibrase/Ibrasa, que contavam com imensos aportes de capitais públicos, os novos projetos estavam sendo implantados com capital privado, já refletindo o final do estágio do pensamento desenvolvimentista brasileiro na década de 1980. Para Lessa (1998, p. 35), a viabilização de um parque siderúrgico de transformação do minério de ferro de Carajás dependeria da materialização de outros projetos pensados para o território nacional, e “[...] o conjunto somente seria possível se a economia preservasse seu dinamismo”. Não somente a implantação de uma ferrovia, dos projetos agrícolas circundantes, da extração mineral (ou melhor: a siderurgia no PGC é que dependeria deste projeto), da Hidroelétrica de Tucuruí, dos sistemas de comunicação e de logística seria suficiente, mas também dependeria de “articulações recíprocas entre os programas de petróleo, energia nuclear, os projetos de Itaipu, do complexo Albrás-Tucuruí, Carajás, Itaqui, Ferrovia do Aço, etc.”, que incluiria a “associação [entre os projetos] e financiamento que viessem a ser articulados e implementados” (ibid., p. 35).

Figura 1 – Mapa da Estrada de Ferro Carajás (amarelo), principal componente do Corredor Logístico de Carajás, com destaque para as localidades de Marabá, Açailândia, Santa Inês, Pindaré-Mirim e Bacabeira, onde estão instaladas as plantas siderúrgicas do PGC



Fonte: IBGE (2010).

Siderurgia e campo marrom na Amazônia

O Distrito Industrial de Marabá (DIM): concepção, gênese e ápice

Quando o DIM passa a ser concebido, o modelo desenvolvimentista industrializante estava em seu ponto de esgotamento. O PSN, política formuladora da estratégia de industrialização pela siderurgia, passa também por uma reformulação e nova visão, em que o espaço interessava enquanto reflexo das relações econômicas dominantes, que dão forma aos vetores principais de transformação (Theis e Galvão, 2012, p. 60). A noção de espaço econômico se volta à dinâmica neoliberal internacionalista e de globalização de mercado (Brandão, Fernández e Ribeiro, 2018, p. 75.), definida pela presença

marcante de “pontos ou polos de desenvolvimento”, que concentrariam “recursos” e “dotações” das “frações do capital” (Theis e Galvão, 2012, p. 60). Segundo esses autores:

As unidades [produtivas] mais aptas reforçam crescentemente suas posições sobre as demais, num mundo em que as estruturas de mercado e os padrões da concorrência estão mais próximos dos modelos oligopolistas. A economia dos polos de desenvolvimento envereda, aqui, pela realização dos processos de acumulação de capital e reprodução social concentrados no território. (Ibid.)

Nessa nova ótica neoliberal, que rompe com o desenvolvimentismo, a empresa capitalista e o capital financeiro “ganham autonomia para se localizar e relocalizar conforme condições mais ou menos propícias à geração de lucros”, representando uma perda de controle dos Estados sobre o próprio desenvolvimento

do território. As empresas impõem um ritmo desigual no crescimento das economias e “decretam a inclusão e a exclusão de regiões à dinâmica econômica global” (Brasil, 2003, p. 9).

Além dessa rearticulação ideológica para o setor siderúrgico nacional, a dívida externa brasileira acumulada após o fim da Ditadura Militar (1964-1985) contribuiu para o “desequilíbrio” do Estado brasileiro, obrigando “reajustes” na “articulação financeira externa/interna” e uma “sequência de medidas contencionistas das importações”, e expansionistas das exportações. Do mesmo modo, a continuidade dos programas II e III do PND mostrou-se inviável pela lógica de mercado, diante de um cenário de crise de dívida e de estagflação no final da década de 1970 e ao longo da década de 1980 (Lessa, 1998, pp. 78-79). Andrade e Cunha (2002, p. 29) complementam que:

[na] chamada “década perdida” [...] a crise da dívida externa provocou o declínio da demanda interna por aço. O resultante excesso de capacidade forçou as siderúrgicas a exportar com menor retorno, de forma a garantir a colocação no mercado internacional e a manutenção da produção. Os lucros e investimentos sofreram queda significativa, devido à menor disponibilidade de crédito externo e aos baixos preços, tanto externos como internos - estes causados pelo controle de preços, fruto da política governamental de combate à inflação.

Além disso, apontam também que:

Em 1988, extinguiu-se o Consider. A Siderbrás apresentava graves problemas financeiros, [ficando] impedida de obter financiamentos do BNDES. A crise do Estado brasileiro impedia que se realizassem investimentos na modernização do parque industrial, distanciando-o cada vez mais dos padrões internacionais de qualidade, produtividade e competitividade. Os investimentos na siderurgia caíram

significativamente, de uma média de US\$52.3 bilhões anuais em 1980-83 para cerca de US\$500 milhões em 1984-89. O setor siderúrgico nacional tinha produção muito pulverizada, mas atuava pelo princípio de autossuficiência em todos os artigos siderúrgicos, a qualquer custo; desse modo, apresentava certa vulnerabilidade, pois já se iniciava a globalização do mercado. Tornavam-se imperativas a abertura do mercado e a agilização da siderurgia, ramo que parecia entrar em processo de estagnação. (Ibid.)

Ao final da década de 1980, o PSN e seu instrumento normatizador, o Consider, estavam sem efeito e desmontados, e o setor siderúrgico voltava-se para uma lógica globalizante, distante da autossuficiência da teoria de industrialização em escala nacional, da diminuição do coeficiente de importação e das melhorias dos termos de intercâmbio e trocas que previa Prebisch (2000). O DIM surge em função da criação do PGC,⁴ que obedecia à nova diretriz político-econômica-industrial de expansionismo das exportações no intuito de financiar a dívida brasileira, contornar a crise do mercado interno e, secundariamente, exportar estruturas obsoletas para uma zona de baixos custos produtivos. A industrialização da Amazônia Oriental por meio do “processamento de minérios, da agropecuária e da exploração madeireira” (Santos, 2017, p. 2) passaria a ser o objetivo alegado, porém secundário.

Segundo Santos (ibid.), optou-se pela oferta de incentivos fiscais para atração de capitais privados a fim de erguer as plantas siderúrgicas no DIM, inclusive sustentados nos preceitos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que aplicava incentivos fiscais de “redução do imposto”, “[...] aplicação de parcela do imposto [...] em depósitos para reinvestimento” e isenção tributária concedidas “para

empresas instaladas [na Amazônia Legal]” (Brasil, 2003, p. 18). Nogueira (2019, p. 49) vai além e afirma que os incentivos fiscais e créditos foram um fator da derrocada futura do DIM, pois acabou por atrair “empreendimentos superados tecnologicamente na tentativa de torná-los competitivos”. O DIM é formalmente estabelecido em 1987, por meio da Companhia de Desenvolvimento Industrial do Pará (CDI), numa área de quase 2 mil hectares, na zona da expansão urbana de Marabá (Costa, 2022, p. 74). De acordo com Santos (2017, p. 2), em 1988, surge:

[...] neste contexto a Companhia Siderúrgica do Pará – Cosipar e a Siderúrgica Marabá – Simara. Até o ano de 2008, período que representa o auge da atividade siderúrgica no município, já tinham se instalado, especificamente no DIM, onze empreendimentos para produção de ferro gusa, aço e ferro-ligas.

Cabe ressaltar que o primeiro ímpeto de instalação de siderúrgicas/guseiras limitou-se às duas plantas citadas. As demais (nove plantas) somente começaram a ser construídas em 2002, fora do bojo do PGC, extinto em 1991 (Costa, 2022, p. 30). As novas unidades “sidero-guseiras” foram atraídas por políticas de incentivos fiscais dos governos municipal de Marabá, estadual do Pará e mesmo federais (ibid.).

O DIM atinge seu ápice entre 2006 e 2008, quando as estruturas estão em pleno funcionamento, com 25 fornos, 2.556.720 ton/ano de produção, 3.058.720 ton/ano de capacidade instalada e 3.295 empregos diretos gerados (Costa, 2022, p. 76; Santos, 2017, pp. 2-3), chegando a 8.600 postos de trabalho contados com os empregos indiretos (Andrade, 2020, p. 13; Fetim-BA, 2015). Essa massa industrial direta era relativamente mais bem remunerada e organizada do que na maioria

do território amazônico. Alia-se a isso a negociação da Simara em 2006, que, transformada na aciaria Siderúrgica Norte Brasil (Sinobrás), passa a ser “uma das maiores siderúrgicas integradas da região, produzindo vergalhões, treliças, telas para coluna, telas para laje, arame recozido” (Costa, 2022, p. 77). Das 11 siderúrgicas, além da aciaria citada, nove eram produtoras de ferro gusa, e uma de ferro-ligas (ibid., p. 79). Este chamado polo metalomecânico no DIM gerava grande dinamismo econômico no município a partir da transformação dos metais (Andrade, 2020, p. 13; Costa, Carvalho D. e Carvalho, A., 2011, p. 23).

A crise no DIM: há a formação de um campo marrom?

Santos (2017, p. 3) destaca que a crise no DIM tem sua origem na crise econômica capitalista de 2008, relacionada aos empréstimos *subprime* nos Estados Unidos, impactando o mercado imobiliário e o sistema financeiro do país. O setor siderúrgico estadunidense era o maior comprador da gusa de Marabá, utilizando-a para produzir aço. Apesar da crise mundial, a política de preços da mineradora Vale já era apontada como um dos principais fatores do “desastre” do setor, por cobrar “dos guseiros brasileiros mesmo preço usado para a exportação”, adicionada à dependência da mineradora e à ausência de minério próprio, interferindo nos custos e na política produtiva a médio e a longo prazo (Grupo Alterosa, 2013). Além disso, Santos (2015, pp. 117-118) destaca como fatores “o preço”, a “baixa qualidade do minério” fornecido pela mineradora Vale, bem como as “mudanças na Legislação Ambiental” e o endurecimento da fiscalização

dos órgãos ambientais que, verificando ilegalidades na cadeia produtiva do carvão vegetal, aplicou seguidos embargos e multas em siderúrgicas do DIM.

O preço do minério de ferro terá sido o fator determinante não somente do fechamento de nove dos 11 empreendimentos, mas também da continuidade da operação nos outros dois, justamente por não se utilizar da matéria-prima fornecida pela Vale. Outro fator importante na composição de custos e que diferenciou a operação industrial foi a fonte energética, com os dois empreendimentos restantes em operação utilizando energia elétrica para manter seus fornos acesos. Cabe destacar que os custos de produção gerados pela política de preços da mineradora Vale, uma clara concorrência de capitais interindustriais, podem ter conduzido a um processo de diferenciação espacial causado pelas plataformas divergentes de operação corporativa, em que a mineradora opta por vender a preços maiores aos mercados internacionais, seguindo a flutuação de preços do minério de ferro, enquanto as plantas industriais do Corredor Logístico de Carajás – obsoletas e custosas em sua essência – possuem custos de produção muito maiores do que sua capacidade de se manter em operação. A política de preços da Vale e custos dos fatores de produção para manutenção de plantas industriais obsoletas, portanto, tornaram algumas áreas produtivas e outras condenadas à estagnação econômica. Essa visível explicação da formação do campo marrom pela via competitiva do capital, e não somente pela localização, é mais robusta teoricamente, mas deixa espaço, ainda assim, para a discussão, a partir de elementos centro-periféricos, mesmo em quadro de concorrência de capitais.⁵

O fechamento de grande parte das enormes plantas industriais de Marabá acentuou as desigualdades sociais e regionais, com o desencadeamento de fluxos migratórios, fator potencializado pelo lançamento da Aços Laminados do Pará (Alpa) pela Vale – um projeto de expansão do polo metalomecânico do sudeste paraense, inclusive com o início da construção de um porto fluvial em Marabá e da infraestrutura da Hidrovia do Tocantins, via eclusas de Tucuruí (esta, a única obra concluída) –, que chegou a ter suas obras iniciadas em 2009, mas teve sua construção abandonada. Um fluxo muito grande de pessoas deslocou-se para Marabá no auge do DIM e depois no lançamento da Alpa, direcionando-se para as bordas e periferias urbanas de Marabá, áreas desprovidas de infraestruturas e equipamentos públicos mínimos (Costa, 2022). Nesses locais, houve o acirramento de conflitos sociais e fundiários urbanos, além da intensificação das pressões sobre as políticas sociais e o planejamento municipal.

O DIM, nessa conformação, foi, em um determinado momento, um espaço eleito pelo capital, parte do conjunto de pontos essenciais da chamada empresa capitalista. A lógica escalar global e local da acumulação torna áreas antes vitais em dispensáveis e de essenciais para obsoletas e pouco interessantes ou conexas. Os *brownfields* (ou “campos escuros/marrons”) foram áreas antes fundamentais na expansão e reprodução capitalista (em maior ou menor grau ou escala) que, gradualmente, foram tornando-se degradadas, obsoletas e abandonadas (Souza, 2023).

Para Vasques (2009) os campos marrons perderam suas funções produtivas após a cessação de atividades econômicas que, na maioria das vezes, impacta fortemente em aspectos

socioambientais-econômicos em um território e, por transbordamento, para contíguos ou anexos. Os brownfields são zonas mortas (ou em vias de “morte”) do processo de acumulação do capital, que “deixaram” de ser “pontos essenciais” (Santos, 2001). Seus meios de produção e capital são transferidos para outro espaço, sem antes imprimir as marcas do processo em forma de obsolescência, abandono, ruínas e degradação (Vasques, 2009).

Em um local mineroindustrial,⁶ a formação do campo marrom (*brownfield*) é antecedida por um processo de esgotamento das fontes de matérias-primas e recursos e sucedida, geralmente, por um processo de transbordamento do problema demográfico. No caso mineroindustrial, os danos ambientais e os custos econômicos aumentam com o tempo, principalmente em locais mais frágeis. Estes, discutidos por Magdoff (2013),⁷ nos permitem remeter à

problemática da relação centro-periferia, em que a periferia, geralmente, encontra-se cadente de meios e tecnologias, bem como de organização para resistir a um processo que lhe é imposto. As tecnologias do centro, que fluem para os espaços eleitos e singulares localizados na periferia, aceleram processos. Preços de minérios no exterior, alta demanda por recursos e projetos de montagens dos corredores de escoamento são, na verdade, resultado de uma feroz busca do capital internacional (e mesmo da centralidade brasileira, que se compõe basicamente de São Paulo e, em menor grau, do restante do Centro-Sul nacional) de se reproduzir – mesmo que custe o estrangulamento econômico não vinculado à integração regional ao sistema capitalista e à superação do quadro de dependência de uma periferia (ibid.). A periferia iniciará, a partir do estrangulamento econômico, o caminho em direção à sua formação como

Figura 2 – Estrutura industrial abandonada e tomada por vegetação no DIM, em 2022



Fonte: autor, em 2022.

um campo marrom, visto que a maximização dos lucros em curto prazo, nesses espaços afastados das core áreas, não prepara os territórios para os problemas ecológicos e socioeconômicos resultantes da maneira como o capitalismo funciona e das decisões econômicas tomadas (ibid.). Quando os processos de destruição e esgotamento estão em seu estágio mais avançado, ocorrerá, segundo Magdoff (2013, p. 19), uma “disputa, frequentemente violenta, pelo controle dos recursos remanescentes”. Isto redundará em fragilização do elemento social, numa flexibilização do controle ambiental e na aceleração e aprofundamento da formação do campo marrom. Os períodos cíclicos da economia, que alteram o panorama de preço e procura em escala internacional, têm capacidade de esfacular economias periféricas dependentes

de recursos minerais (He et al., 2017). No caso dessa periferia mineroindustrial, o capitalismo valoriza áreas antes pouco interessantes (ou ainda não eleitas para a expansão do capital), num contexto de integração acelerado, para financiar a dívida externa brasileira, para estabelecer o parque industrial paulista e para atender à demanda de capitais internacionais, tudo isso utilizando-se como pano de fundo a doutrina de integração Amazônica. Percebe-se que se tratava de um processo que buscava ser feito em tempo hábil e, não respondendo a essa medida, algumas de suas porções foram deixadas inconclusas posteriormente, desaguando num eventual campo marrom e num processo de transumância (Teixeira de Souza e Silva, 2021), causando o transbordamento do problema demográfico (Souza, 2023).

Figura 3 – Área do DIM sob processo de ocupação e litígio pela posse da terra, em 2023



Fonte: autor em 2023.

Figura 4 – Sinalização de movimento em prol da reforma agrária, em primeiro plano, em área do DIM, o fundo da Pêra Ferroviária de Marabá, em 2022



Fonte: autor, em 2022.

Nenhum campo marrom (e suas consequências) surge repentinamente. Antes, o território tornou-se espoliado a tal nível pelo sistema capitalista, que especula a terra, força migrações e segrega áreas, estabelecendo também um modelo de formação e conformação de um vínculo de dependência da periferia em relação ao centro. As migrações, geralmente, são o ponto-chave para o processo de transumância de uma periferia (Magdoff, 2013). Este processo de transumância, como transbordamento do problema demográfico nas economias periféricas, está relacionado à limitada capacidade de fixação e desenvolvimento de tecnologias, numa linearidade em direção à economia basicamente exportadora (Teixeira

de Souza e Silva, 2021). Por isso mesmo, a crise do DIM também expõe as dificuldades de articulações inovativas de superação de padrões obsoletos sustentados pela racionalidade exportadora industrialista, fato que impõe limites à indução de dinâmicas inovativas de base local (Monteiro, 2022). Além disso, a heterogeneidade dos interesses e objetivos dos agentes econômicos impõe barreiras significativas à promoção de impulsos de desenvolvimento econômico e social (ibid.). As bases sociais de trabalhadores, camponeses e populações são expostas a trajetórias tecnológicas ambientalmente deletérias (ibid.) como a derrubada da floresta para a produção de carvão. Há o abandono das estruturas industriais em estado de

sucata, símbolo da expropriação e da superexploração do trabalho. Tais estruturas, com seus rejeitos e equipamentos danosos ao meio ambiente, estão abandonadas e mostram risco de contaminação de solos, lençóis freáticos e de fontes proteicas.

Considerações finais

Num campo marrom, o esgotamento das fontes de matérias-primas e recursos é o elemento propulsor do seu processo de formação. Se a política de preços da mineradora Vale ainda continua a condicionar a retomada das plantas guseiras em Marabá, o suposto objetivo de “industrializar parte da Amazônia Oriental” (Santos, 2015, p. 2) a partir do DIM fica mais distante e reforça, portanto, o padrão mineral-exportador a que está vinculada a economia regional, uma vez que encarece (esgota) as fontes de matérias-primas para manutenção das atividades de ferro-gusa. O DIM foi golpeado pela crise internacional de 2008-2014 e manteve-se nesse cenário até 2016, quando foram retomados os funcionamentos de alguns fornos. Foi novamente afetado pela recessão causada pela pandemia de covid-19 entre 2020 e 2021. É necessário ressaltar, porém, que mesmo ensaiando retomada entre 2016 e 2020, no período pré-pandemia, nunca o DIM retornou à sua capacidade de operações de 2008.

Em relação ao DIM, verifica-se que o processo de formação de um campo marrom cumpre os requisitos básicos listados pela teoria, sendo os principais:

(1) danos socioambientais – causados inicialmente ainda durante a operação máxima do DIM, com a economia do carvoejamento da

floresta e, depois, do babaçu (Monteiro, 1996), seguida do abandono das imensas plantas industriais com risco de deposição de resíduos nos solos, no ar e nas águas. Sem intenção de aprofundamento nos aspectos socioambientais, mesmo que instiguem pesquisa rica desta matéria no caso do DIM como um campo marrom, cabe dizer que as transformações industrializantes pensadas para Marabá já levantavam preocupações de ordem sócio-espacial-ambiental pelo menos desde a década de 1970, portanto, antes da primeira guseira ser instalada na cidade. Monteiro e Tarifa (1977 apud Furtado, 2004, p. 6) observaram possibilidade de “problemas de poluição do ar” em função da geografia da Depressão Periférica do Sul do Pará, onde localiza-se Marabá, com circulação de ar mais calma e a presença de uma “ilha de calor” (Furtado, 2004, p. 9), alertando sobre o risco da “instalação de indústrias” de técnicas e tecnologias arcaicas e extremamente poluentes do ar.⁸ O trabalho *Perspectivas para o meio ambiente urbano: GEO Marabá*, publicado em 2010, ainda apontava que:

Projetos de extração mineral, de indústrias de produção de ferro-gusa [...], entre outras, além do seu potencial de degradação e poluição, vêm causando – pela migração – um aumento populacional considerável. O uso e ocupação das áreas não estruturadas levam à poluição do solo, da água e do ar, sendo a situação deste último agravada pelas indústrias e da emissão de gases por veículos motorizados. (Raiol, 2010, p. 95)

Em um relatório de 2018, intitulado *PA – Perversidades sociais e ambientais no caminho da Estrada de Ferro Carajás*, o Mapa de Conflitos sobre Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil, citando o agrônomo e cientista social Raimundo Gomes da Cruz Neto, aponta que:

A produção do ferro gusa pode emitir uma série de gases e rejeitos, como “sólidos em suspensão, cianeto, fenol, amônia, óleos, graxas, escória do alto forno, finos de carvão, lama de lavagem de gases e pó de balão. Esses poluentes podem provocar intoxicação, problemas circulatórios e respiratórios, e outros muito graves”. (Mapa de conflitos, 2018)

Além disso, Repórter Brasil e Sanchez e Pérez (2022, p. 8), citando o mesmo relatório do Mapa de conflitos, complementam que “os espaços de minas, siderúrgicas [...] produção e queima de carvão’ confinam e isolam as populações locais, dificultando seu sustento e agredindo seu modo de vida”. Observam-se múltiplos danos socioambientais num território fragilizado pela busca agressiva de acúmulo de capital;

(2) economia municipal e regional depri-mida – causada pelo fechamento das estruturas industriais e a demissão de trabalhadores diretos e indiretos, diminuindo as anteriormente abundantes (Nogueira, 2019) fontes de arrecadação e de financiamento da municipalidade de Marabá numa etapa histórica de grande explosão demográfica e demanda por serviços públicos;

(3) impacto nas relações sociais, com a superexploração do trabalho e a desmobilização da classe trabalhadora – causada pela ameaça do desemprego, pelo “drama vivido pelos funcionários”, pelos desligamentos e as rescisões sem garantias de “dinheiro de pagar as indenizações” trabalhistas, alegadamente pelo acúmulo de dívidas e processos judiciais de falência das guseiras (Fetim-BA, 2015), além da precarização do trabalho e da exposição das populações a trajetórias tecnológicas ambientalmente deletérias como a opção pela “utilização de sucata no processo produtivo e

reduzindo a proporção de ferro gusa necessária para a formação da liga metálica” (Nogueira, 2019, p. 51), expondo uma porção da classe trabalhadora, antes empregada em empregos industriais diretos e indiretos de qualidades razoáveis, a trabalhar com rejeitos e lixo industriais para tentar a sobrevivência;

(4) repercussões urbanas – com o inchaço populacional em Marabá, seguido de um processo especulativo do solo – causador de elevação exponencial do valor da terra, dos aluguéis e dos materiais de construção, forçando ocupações e invasões na periferia da cidade e mesmo na própria área do DIM, pelo menos desde 2010 (Mello, 2023); locais sem saneamento, escolas, postos de saúde, acesso a redes de transportes e comunicações, respondendo aos “processos de acumulação de capital e reprodução social concentrados no território” (Theis e Galvão, 2012, p. 60), mesmo este totalmente desprovido de infraestruturas e recursos para suportar a massa operária vital para o funcionamento do polo industrial;

(5) avultamento das desigualdades – em função da concentração de renda e do empobrecimento da classe trabalhadora afetada, em seus rendimentos, pela crise do setor guseiro. A lembrar que o DIM chegou a ter 3.295 trabalhadores diretos empregados em 2008 (Santos, 2015, pp. 2-3; Costa, 2022, p. 76), número que caiu para 250 trabalhadores diretos empregados em 2015, na única guseira em funcionamento (Grupo Alterosa, 2015), reflexo sentido nos empregos siderúrgicos que – desconsiderados os demais setores das economias municipal e regional sustentados nos empregos indiretos vinculados à gusa. Com maior oferta de trabalhadores desempregados e qualificados disponíveis, forçou o arrocho dos salários;

(6) transbordamento do problema demográfico – com a transumância (ou expulsão) da massa trabalhadora explorada para os territórios contíguos e próximos de Marabá, em função do elevado valor do acesso à terra e dos aluguéis, replicando problemas demográficos e de acesso à terra em escala macrorregional, um efeito da disputa pelo controle dos recursos remanescentes, incluindo o solo urbano, rendimentos e orçamentos públicos. Melo (2016, p. 188) afirma que a região acaba por apresentar “um grande fluxo migratório, considerando esse modelo de desenvolvimento, que forja os processos migratórios” a partir da expulsão dessa massa operária – que, eventualmente, fica subempregada – marginalizada e alojada nas periferias das cidades amazônicas. Segundo Loureiro (2004, apud Melo, 2016, p. 188), esse fluxo migratório elevado na Amazônia Legal, majorado em relação ao restante do país, dá-se em virtude das economias-enclave, justamente o caso do PGC, mobilizador de imensas quantidades de mão de obra. Melo (2016) chega a apontar que, possivelmente, o PGC e seus projetos (incluindo a sidero-metalurgia de Marabá e do corredor EFC) tenham influído, a partir de 2011, no fluxo demográfico em direção à Altamira-PA e Vitória do Xingu-PA, para construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, para

o projeto mineral Belo Sun e para os projetos agropecuários da rodovia Transamazônica. A destacar que houve, também, a expansão da produção mineral e a explosão demográfica em direção às cidades de: Parauapebas, Ourilândia do Norte, Curionópolis e Canaã dos Carajás, todas localizadas no Pará, período coincidente com a paralisação e com o desemprego no setor guseiro de Marabá.

A discussão e o estudo da formação de um campo marrom em Marabá estão longe de se esgotar. O panorama instiga avançar para além dos anos-chave indicados na formação como campo marrom, isto é, de 2008 a 2016. Abre-se espaço para que os estudos se aprofundem sobre a condição de campo marrom e sua evolução durante os anos seguintes, até 2021 ou 2023, em que a cidade experimentou novos ciclos de valorização mineral e siderúrgica, bem como a transumância como transbordamento do campo marrom de Marabá em direção às zonas minerais, de grandes projetos energéticos e agropecuários na Amazônia. Abre-se oportunidade, também, de estabelecer comparativos com as demais localidades sidero-metalúrgicas da EFC, isto é, Açailândia, Bacabeira, Pindaré-Mirim e Santa Inês, igualmente afetadas pelo fechamento das guseiras na crise setorial de 2008-2016.

<https://orcid.org/0009-0002-5074-2769>

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Instituto de Estudos em Desenvolvimento Agrário e Regional, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Desenvolvimento Regional e Urbano na Amazônia, Laboratório de Contas Regionais da Amazônia. Marabá, PA/Brasil.
mateusteixeiradesouza@gmail.com

Notas

- (1) He et al. (2017) descrevem que nas economias baseadas em recursos há a tendência do processo de encolhimento/despovoamento urbano a partir da exaustão dos recursos. Teixeira de Souza e Silva (2021) identificam esse fenômeno de forma mais ampla em zonas de garimpo, como “transbordamento” do problema demográfico, uma vez que dispersa a massa operária desempregada para novas áreas de expansão econômica, com potencial de reprodução do fenômeno de maneira igual ou alargada e em enormes porções do território.
- (2) Segundo Andrade (2020, pp. 111-112), estas cinco empresas foram os pilares da indústria siderúrgica pesada no Brasil durante o século XX, mas não inauguraram a era sidero-metalúrgica brasileira. A autora indica o ano de 1557 como marco de fundação da primeira “fábrica produtora de ferro metálico”, localizada na cidade de São Paulo, empreendimento de propriedade de Afonso Sardinha. Durante o século XIX, passaram a operar a Real Fábrica de São João de Ipanema, a Real Fábrica do Morro do Pilar e o famoso Estabelecimento de Fundição e Estaleiros da Ponta d'Areia. A Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira surge em 1921, formando o primeiro complexo siderúrgico nacional, que viria a ser superado pela colossal CSN – esta, já no contexto do pensamento desenvolvimentista.
- (3) Por vezes, é citada a cidade de Rosário-MA em vez de Bacabeira-MA. Menos de 4 quilômetros separam as duas cidades, de forma que são centros conurbados.
- (4) O programa foi oficialmente lançado em 1982. Sua regulamentação foi dada pelo Decreto-Lei n. 1.813, de 24 de novembro de 1980, e pelo Decreto do Poder Executivo n. 85.387, de 24 de novembro de 1980, que criou o conselho interministerial do PGC para supervisionar o programa. Loureiro (2004, apud Melo, 2016, p. 117) chegou a considerar que o PGC era um projeto “com vistas à implantação de um grande polo siderúrgico na Amazônia”, muito embora se considere que, atualmente, seja um enclave econômico “comoditizado” sustentado na exportação com pouco ou nenhum beneficiamento, principalmente do ferro, do manganês, da bauxita, do cobre e do níquel.
- (5) Souza (2023, p. 99) afirma que “É no padrão concorrencial que se encontram as melhores bases [...] para sustentar a formação do campo marrom [...]”. Já Teixeira de Souza e Silva (2021, p. 41) dizem que “[...] a condição mais acentuada de periferia [...] definiu mais rapidamente a exaustão e o posterior abandono com passivos socioambientais” e que a exaustão é um “processo-base para a formação de um campo marrom” em uma economia periférica baseada em recursos não replicáveis ou divisíveis.
- (6) Não foi localizada uma conceituação clara para o termo “mineroindustrial”, porém se definiria vagamente como um complexo extrativo-transformador que englobaria áreas de jazida mineral com plantas industriais, onde a atividade mineral se posicionaria como a responsável pela “produção de matéria-prima” para agregação de valor industrial em plantas de beneficiamento final ou semibeneficiamento no próprio local ou nas proximidades (Distrito Federal, 2019).
- (7) O artigo “Global Resource Depletion: Is Population the Problem?”, publicado em 2013 por Fred Magdoff, trata especificamente de indústria mineral periférica e não de indústria de transformação mineral na periferia, que é um dos objetos deste trabalho. Portanto, o uso do autor deve ser considerado por sua importantíssima contribuição na problemática da relação centro-periferia relacionada ao encolhimento/despovoamento urbano da periferia, com o cuidado de considerar as escalas, por vezes muito divergentes, nas categorias citadas.
- (8) Em vez de arcaicas, Nogueira (2019, p. 53) classifica as guseiras como de “tecnologia já ultrapassada” que “[chocou-se] com a realidade das transformações do mundo globalizado, perdendo a pouca competitividade” que podiam ter pela proximidade das fontes minerais, pelo corredor logístico de escoamento e pela mão de obra barata regional.

Referências

- ALMEIDA, J. R. M. (2014). Columbia University: projeto de uma modernidade conservadora. *Revista HISTEDBR on-line*. Campinas, n. 56, pp. 46-65.
- ANDRADE, C. F. (2020). *Diagnóstico da sustentabilidade empresarial no desenvolvimento local do município de Marabá/PA*. Dissertação de mestrado. Taubaté, Universidade de Taubaté. Disponível em: <http://repositorio.unitau.br/jspui/bitstream/20.500.11874/4545/1/Dissertacao%20CHEILA%20FERNANDES%20DE%20ANDRADE.pdf>. Acesso em: 28 fev 2023.
- ANDRADE, M. L. A.; CUNHA, L. M. S. S. (2002). "O setor siderúrgico". In: SÃO PAULO, E. M. de; KALACHE FILHO, J. (org.). *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social 50 anos: histórias setoriais*. Rio de Janeiro, DBA. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13314/1/BNDES%2050%20Anos%20-%20Hist%C3%B3rias%20Setoriais_O%20Setor%20Siderurgico_P.pdf. Acesso em: 20 fev 2023.
- BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V. R.; RIBEIRO, L. C. de Q. (2018). *Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina*. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles.
- BRASIL (1940). Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Decreto-Lei n. 2.054 – Institui a "Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional", e dá outras providências.
- _____. (2003). Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Brasília, SDR/MI/ IICA. pp. 1-32.
- _____. (2004). Ministério da Integração Nacional. Ministério do Meio Ambiente. Plano Amazônia sustentável – PAS: diagnóstico e estratégia. Brasília, MI/MMA, v. 1.
- COSTA, G. K. G. (2022). *A centralidade de Marabá na industrialização regional: (des)envolvimento, siderurgia e cidades amazônicas*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- COSTA, E. J. M.; CARVALHO, D. F.; CARVALHO, A. C. (2011). "A formação de cadeias produtivas integradas: do potencial APL de ferro-gusa ao APL metal-mecânico de Marabá". In.: FERNANDES, F. R. C.; ENRÍQUEZ, M. A. R. S.; ALAMINO, R. C. J. (ed.). *Recursos minerais & sustentabilidade territorial*. Rio de Janeiro, Cetem/MCT. v. 2. Disponível em: <http://livroaberto.ufpa.br/jspui/handle/prefix/367>. Acesso em: 15 jan 2023.
- DISTRITO FEDERAL, Governo do (2019). Parecer Técnico SEI-GDF n. 31/2018 - Ibram/Presi/Sulam/Dilam-IV. Brasília, Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal - Brasília Ambiental (Ibram). Disponível em: https://www.ibram.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/Parecer-T%C3%A9cnico-SEI-GDF-n.%C2%BA-31.2018-IBRAM.PRESI_.SULAM_.DILAM-IV.pdf. Acesso em: 25 out 2022.
- FETIM-BA – Federação dos Trabalhadores Metalúrgicos e Mineradores da Bahia. (2015). *O fim chegou até mesmo para quem detém mina para extração de minério de ferro*. Disponível em: <https://fetimbahia.org.br/noticias/1430,o-fim-chegou-ate-mesmo-para-quem-detem-mina-para-extracao-de-minerio-de-ferro-.html>. Acesso em: 27 fev 2023.
- FONSECA, P. C. D. (2015). *Desenvolvimentismo: a construção do conceito*. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

- FREUDENBURG, W. R.; WILSON, L. J. (2002). Mining the Data: analyzing the economic implications of Mining for nonmetropolitan regions. *Sociological Inquiry*, v. 72, pp. 549-575.
- FURTADO, A. M. M. (2004). Riscos ambientais e ocupação urbana no sítio da Grande Marabá. In: I ENCONTRO SULAMERICANO DE GEOMORFOLOGIA. Santa Maria, *Anais do V SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOMORFOLOGIA*. Universidade Federal de. Disponível em: <http://lsie.unb.br/ugb/sinageo/5/6/Ana%20Maria%20Furtado.pdf>. Acesso em: 27 fev 2023.
- GRUPO ALTEROSA (2013). *Brasil – ferro-gusa: o sonho acabou*. Disponível em: <http://www.grupoalterosa.ind.br/alterosa.php?conteudo=noticias&id=50>. Acesso em: 25 out 2022.
- _____. (2015). *Brasil: a derrocada do setor guseiro em Marabá, Sidepar fecha as portas*. Disponível em: <http://www.grupoalterosa.ind.br/alterosa.php?conteudo=noticias&id=58>. Acesso em: 28 fev 2023.
- HE, S. Y. et al. (2017). Shrinking cities and resource-based economy: the economic restructuring in China's mining cities. *Cities*, v. 60-A, pp. 75-83. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S026427511630395X>. Acesso em: 30 mar 2022.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017). *Portal de mapas do IBGE – Limites da América do Sul*. Disponível em: <https://portaldemapas.ibge.gov.br/>. Acesso em: 19 maio 2022.
- INKSCAPE (2020). Version 1.2.2. [S.l.]: Desenvolvedores do Inkscape. Disponível em: <https://inkscape.org/pt-br/release/1.2.2/platforms/>. Acesso em: 28 fev 2023.
- LESSA, C. F. T. M. R. (1998). *A estratégia do desenvolvimento, 1974-1976: sonho e fracasso*. São Paulo, Universidade de Estadual de Campinas.
- MADEIRA, W. V. (2014). Plano Amazônia Sustentável e desenvolvimento desigual. *Ambiente & Sociedade*. São Paulo, v. 17, n. 3, pp. 19-34. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v17n3/v17n3a03.pdf>. Acesso em: 30 mar 2022.
- MAGDOFF, F. (2013). Global Resource Depletion: Is Population the Problem? *Monthly Review*, v. 64, n. 8. Disponível em: https://monthlyreviewarchives.org/index.php/mr/article/view/MR-064-08-2013-01_2. Acesso em: 28 fev 2023.
- MAPA DE CONFLITOS (2018). *PA – perversidades sociais e ambientais no caminho da Estrada de Ferro Carajás*. Disponível em: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/pa-perversidades-sociais-e-ambientais-no-caminho-da-estrada-de-ferro-carajas/>. Acesso em: 28 fev 2023.
- MELO, K. M. S. (2016). *Lutas sociais e resistências na área de influência da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: a Amazônia no cenário da mundialização do capital*. Tese de doutorado. Brasília, Universidade de Brasília. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22142/1/2016_KatiaMariadosSantosMelo.pdf. Acesso em: 28 fev 2023.
- MELLO, N. (2023). *Reunião na Alepa discute estratégias para desocupação do distrito industrial de Marabá*. Alepa. Disponível em: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/pa-perversidades-sociais-e-ambientais-no-caminho-da-estrada-de-ferro-carajas/>. Acesso em: 28 dez 2023.
- MEMORIAL DA DEMOCRACIA (2022). *Plano Siderúrgico Nacional cria a CSN: autorizada a fundação da empresa, cuja usina será em Volta Redonda*. Disponível em: <http://memorialdademocracia.com.br/card/entra-em-cena-a-companhia-siderurgica-nacional>. Acesso em: 15 jan 2023.

- MONTEIRO, M. A. (1996). *Siderurgia e carvoejamento na Amazônia: drenagem energético-material e pauperização regional*. Dissertação de mestrado. Belém, Universidade Federal do Pará. Disponível em: https://www.repositorio.ufpa.br/bitstream/2011/2957/1/Dissertacao_SiderurgiaCarvoejamentoAmazonia.pdf. Acesso em: 20 fev 2023.
- _____. (2022). Capacidades endógenas, trajetórias tecnológicas e planos corporativos: limites a estratégias de desenvolvimento para a Amazônia. *Revista Brasileira de Inovação*. Campinas-SP, v. 21, n. e022013, pp. 1-35.
- NOGUEIRA, F. (2019). *O colapso da concentração de empreendimentos de produção do ferro gusa em Marabá: discussão sobre o papel da crise mundial de 2008*. Trabalho de conclusão de curso. Marabá, Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará. Disponível em: <http://repositorio.unifesspa.edu.br/handle/123456789/1234>. Acesso em: 28 fev 2023.
- PREBISCH, R. (2000). "O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais". In.: BIELSCHOWSKY, R. (org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro, Record. v. 1, pp. 139-157. Edição original de 1949.
- QGIS – Hannover (2020). Version 3.16.16. [S.l.]: QGIS Development Team. Disponível em: <https://www.qgis.org/>. Acesso em: 25 maio 2022.
- RAIOL, J. A. (coord.) (2010). *Perspectivas para o meio ambiente urbano: GEO Marabá*. Belém: PNUMA, ONU-Habitat, Ibam, Iser, Ministério do Meio Ambiente e Ministério das Cidades. Disponível em: <https://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/pdf/geo-maraba-perspectivas-para-o-meio-ambiente-urbano.pdf>. Acesso em: 28 fev 2023.
- REPÓRTER BRASIL; SANCHEZ, M. I. C.; PÉREZ, A. (2022). Heavy metal: das desumanas minas aos bens de consumo globais, a jornada do ferro brasileiro. Federação Internacional de Direitos Humanos (FIDH). *Justiça nos Trilhos* (JnT), n. 788. Disponível em: <https://www.fidh.org/IMG/pdf/piquia788portugais.pdf>. Acesso em: 28 fev 2023.
- SANTOS, M. (2001). Uma ordem espacial: a economia política do território. *Revista Geolnova*. Lisboa, n. 3, pp. 33-48.
- SANTOS, M. M. (2015). *A crise no setor siderúrgico do Distrito Industrial de Marabá e as estratégias empresariais*. Dissertação de mestrado. Marabá, Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará. Disponível em: <https://pdsa.unifesspa.edu.br/images/MARCELO.pdf>. Acesso em: 28 fev 2023.
- _____. (2017). Elementos que envolvem a crise no setor siderúrgico do Distrito Industrial de Marabá. In: II ENCONTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ. Marabá, E-BOOK II EPG.
- SOUZA, M. T. (2023). *Campo marrom: uma crítica ao conceito a partir da economia política*. Dissertação de mestrado. Marabá, Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará.
- TEIXEIRA DE SOUZA, M.; SILVA, G. S. (2021). A formação de um campo marrom à luz da teoria da periferia mineral Amazônica: Serra Pelada. In: VI ENCONTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO DA UNIFESSPA. Marabá: E-BOOK VI EPG. Disponível em: https://epg.unifesspa.edu.br/images/EPG_2021/e-book__VI-EPG_2_1_compressed.pdf. Acesso em: 12 maio 2022.

- TEIXEIRA DE SOUZA, M. (2023). *Mapa das localidades com presença de indústria siderúrgica no Corredor Ferroviário da EFC*. Curionópolis. 1 mapa 29 x 20 cm.
- THEIS, I. M.; GALVÃO, A. C. F. (2012). A formulação de políticas públicas e as concepções de espaço, território e região. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 14, n. 2, pp. 55-69.
- VASQUES, A. R. (2009). *Geotecnologias nos estudos sobre brownfields: identificação de brownfields em imagens de alta resolução espacial e análise da dinâmica da refuncionalização de antigas áreas fabris em São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

Texto recebido em 29/mar/2024

Texto aprovado em 14/jul/2024

Reading attributes of the urban space: a possible methodology for urban heritage

Lendo atributos do espaço urbano:
uma metodologia possível para o patrimônio urbano

Adriana Fabre Dias [I]
Sonia Afonso [II]

Abstract

This article proposes the possibility of reading urban space through the methodology presented by Ewing and Clement (2013) in the book *Measuring Urban Design*. This methodology was applied to a section of the central area of the city of Laguna, State of Santa Catarina, an area listed by the National Institute of Historical and Artistic Heritage in the 1980s due to its historical and cultural relevance. The methodology determines which public spaces in a city are more attractive to human presence compared to others and what the perceptible qualities of these spaces are, as well as how these qualities can be measured. Initial results indicate that the proposed methodology is suitable for identifying and measuring the perceptible qualities of the urban environment, both in urban heritage areas and in other areas.

Keywords: urban space; public space; historic center; urban quality; perception.

Resumo

*Este artigo propõe uma possibilidade de leitura do espaço urbano por meio da metodologia apresentada por Ewing e Clement (2013) no livro *Measuring urban design*. Essa metodologia foi aplicada em um trecho da área central da cidade de Laguna/SC tombada pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional nos anos 1980, por sua relevância histórica e cultural, o que determina quais espaços públicos de uma cidade são mais atrativos à presença humana em detrimento de outros, quais são as qualidades perceptíveis desse espaço e como essas qualidades podem ser mensuradas. Os resultados iniciais indicam que a metodologia proposta é adequada para identificar e mensurar as qualidades perceptíveis do ambiente urbano, tanto em áreas urbanas patrimoniais quanto nas demais áreas.*

Palavras-chave: espaço urbano; espaço público; centro histórico; qualidade urbana; percepção.



Introduction

The urban space of a city is constituted by the relationships between its built-up areas and its open spaces, but above all by the way in which city dwellers interact with them. Urban space is the result of social interactions, of the people who use and experience it. According to Habermas (2003), public space resides in the public sphere and is a suitable network for the formation of positions and opinions.

Thus, we can consider that its form and configuration may or may not stimulate the use of different possible relationships. But what are the characteristics, or even urban qualities, that a space needs to have to be attractive to users? What determines which public spaces in a city are more attractive to human presence than others? What are the perceptible qualities of urban space? And, most importantly, how can these qualities be measured? This article proposes a possibility of reading urban space through the methodology presented by Ewing and Clement (2013) in the book *Measuring Urban Design*.

A city's public spaces have their own individual characteristics and can reveal the character of a city. When we experience these spaces, we also experience the city and its unique features. When we talk about a city with a heritage character, this intrinsic value becomes even more relevant, and urban public spaces – streets, sidewalks, squares and parks – carry with them not only social value, but also historical and cultural value. Therefore, the neighborhood of Centro in the city of Laguna, on the southern coast of Santa Catarina, was chosen to apply this methodology.¹

The methodology

The methodology presented here is based on interdisciplinary research whose main objective was to measure the qualities and elements of urban design that provide attractive circulation areas for pedestrians, such as street furniture, vegetation, color and shape of facades, among others, always from the user's scale.

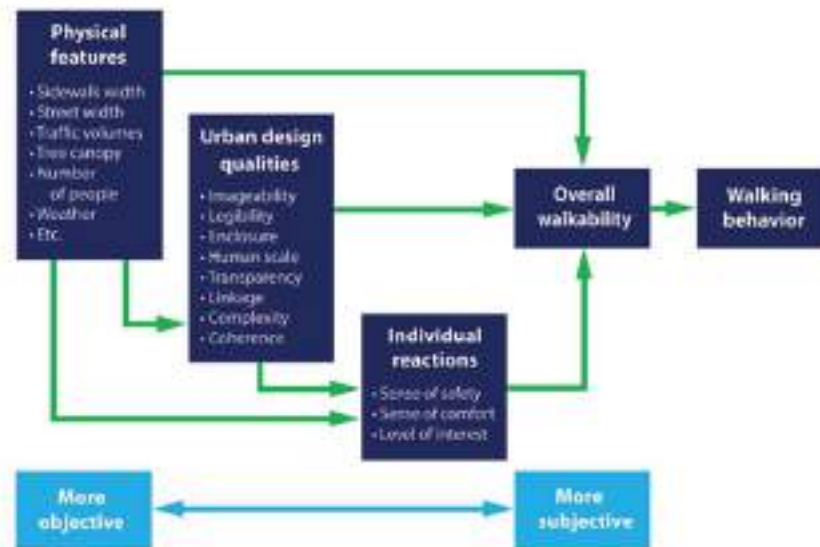
This analysis focused mainly on urban roads and pedestrians, considering that, in terms of public domain, no element is more important than the streets: we use them to go to work, shop, exercise and carry out our daily activities.

Parks, squares, trails and other public places also play an important role in everyday tasks, but, considering the critical and omnipresent role of streets, this methodology sought to identify the attributes that make one street more inviting and passable than another.

The measures used in previous studies to characterize the built environment have mostly been general qualities, such as neighborhood density and street connectivity. What do these measures tell us about what it is like to walk down a street? The answer is not much, which is why measuring urban design qualities is so important. (Ewing and Clement, 2013, p. 99)

The research group's proposal was to create a tool to measure the urban design qualities of public spaces – which were initially based on highly subjective definitions – for operational definitions that could capture the essence of each quality and be reliably measured among evaluators, including those without training around, urban design. First,

Figure 1 – Summary table of perceptible qualities in the urban environment



Source: author based on Ewing and Clement (2013) in 2018.

these definitions were identified, which were the most subjective and which were the least subjective (Figure 1).

The existing literature on urban design points to subtle qualities that can influence choices such as where we walk and how long we stay in those places. Referred to as perceptual qualities of the urban environment, or urban design qualities, it is assumed that such qualities intervene between physical characteristics and behavior, encouraging people to walk through certain places rather than others (ibid.).

However, testing this assumption requires reliable methods of measuring urban design qualities, allowing comparison of these qualities with user behavior. Different tools for measuring

environmental quality have emerged in recent years, and some are widely used in the United States in urban quality measurement research.

However, for Ewing and Clement (2013), the so-called qualities are more than just the individual physical characteristics that can make up the urban environment. Such characteristics have a cumulative effect that is greater than the sum of their parts.

Individual physical features may not tell us much about the experience of walking down a particular street, specifically because they do not capture people's overall perceptions of the street environment, perceptions that may have complex or subtle relationships with their physical features.

Qualities that are visually perceived, such as dimensions and colors, may differ from qualities such as feeling of comfort, feeling of safety, and level of interest, which reflect how an individual reacts to a place – how a person evaluates the given conditions based on his or her own attitudes and preferences.

Thus, according to the authors, “[...] perceptions are just that – perceptions” (ibid., p. 2). They can provoke different reactions in different people, at different times, and can be objectively evaluated by external observers; individual reactions, however, cannot. For Tuan (2012), even if our perceptions of the environment are diverse, we are members of the same species and are therefore limited to seeing things in a certain way.

During the initial development of the methodology, the main perceptive qualities of the urban environment were identified based on a review of the urban design literature that ranges from the most classical authors, such as Camillo Sitte, Kevin Lynch, Gordon Cullen and Jane Jacobs, to more contemporary authors in the study of the perception of urban space, such as Amos Rapoport and Jan Gehl.

Empirically, it was hypothesized that these qualities might influence people's decisions to walk rather than drive to a destination, to stroll in their leisure time, or to simply go out and socialize on a street. The literature on visual preference and evaluation, which attempted to measure how individuals perceive their environments and to better understand what individuals value in these environments, was also reviewed.

The theoretical basis that underpins the methodology went beyond the literature and the limits of the theoretical field of urban design and architecture and urbanism, entering the field of environmental psychology, in which the perceptive qualities of the environment figure prominently in several studies (ibid.).

The attributes

The researchers came up with a list of 51 qualities (Figure 2), or attributes, of the urban environment. Of these, eight were selected by the research group for further study based on the importance attributed to them in the literature: imageability, enclosure, human scale, transparency, complexity, coherence, legibility, and connectedness.

Imageability

Imageability refers to the quality of a place to stand out, to be memorable. A place has high imageability when specific physical elements and their arrangements capture attention, evoke feelings, and create a lasting impression on the observer. It is probably not a single element that makes a street memorable, but rather a combination of many elements.

For Lynch (1997), a city with a high level of imageability is well organized, contains distinct parts and is instantly recognizable to anyone who has visited or lived in it (Figure 3).

Enclosure

Enclosure refers to the way in which public space is visually defined by its immediate surroundings. These are spaces where the height of vertical elements is proportionally related to their width, creating the notion of enclosure. Outdoor spaces are defined and shaped by vertical elements that interrupt spectators' lines of sight. When sight lines are so heavily blocked that they make outdoor spaces appear as though they are indoors, such as a bedroom, a sense of enclosure occurs. For Cullen (2009, p. 27), "[...] the enclosure is the goal of circulation, the place where [pedestrian] traffic leads us. Without it, traffic would become absurd" (Figure 4).

Human Scale

Human scale refers to the size, texture, and articulation of physical elements that relate to the size and proportions of people and the speed at which they move through the environment. The City of Seattle Urban Design Guide (2004) defines human scale as the quality of an environment that includes structural or architectural components of a size and proportion that relate to the human form and/or that display, through their structural or architectural components, the human functions contained within (Figure 5).

Transparency

Transparency refers to the degree to which people can see or perceive what is beyond the boundary of a street or other public space

and, more specifically, the degree to which the individual can see or perceive human activity beyond the periphery of a street or other public space. Physical elements that influence transparency include walls, windows, doors, fences, landscaping, and openings in intermediate spaces. For Jacobs, (2011), these elements contribute to the perception of human activity beyond the street (Figure 6).

Complexity

Complexity refers to the visual richness of a place and depends on the variety of the physical environment, specifically the number and type of buildings, architectural and ornamental diversity, landscape elements, street furniture, signage and human activity.

For Rapoport (1990), complexity is related to the quantity of notable differences to which the viewer is exposed per unit of time, that is, the time spent in the location is as relevant as the quantity and quality of the attractions available. Humans feel more comfortable receiving information at a perceptible pace; too little information generates disinterest, too much information generates sensory overload (Figure 7).

Coherence

Coherence refers to a sense of visual order. The degree of coherence is influenced by consistency and complementarity in the scale, character and arrangement of the building, landscaping, street furniture, paving and other physical elements (Figure 8).

Studies of street signage have indicated that pedestrians prefer environments with moderate and consistent signage. If the elements have enough features in common, the street scene will appear orderly, logical, and predictable to pedestrians; if not, it will appear cluttered (Ewing and Clement, 2013).

Legibility

Legibility refers to the ease with which the spatial structure of a place can be understood and visualized as a whole. The legibility of a place is enhanced by a network of pedestrians and pathways that provide the user with a sense of orientation and relative location. Physical elements serve as reference points (Figure 9).

Lynch (1997) suggests that when people encounter a new place, they automatically create a mental map that divides the city into paths, boundaries, districts, nodes, and landmarks. Places with strong boundaries, distinct landmarks, and busy streets allow people to form detailed and relatively accurate mental maps.

Linkage

The connection refers to the physical and visual connections between the building and the street, between two or more buildings, between public spaces and, also between two sides of the same street, with a tendency to unify disparate elements, such as tree lines, building projections and marked intersections (Figure 10).

Figure 2 – The 51 qualities or attributes perceptible in the urban environment, highlighting the eight selected

Fifty-One Perceptual Qualities of the Built Environment				
adaptability	singularity	naturalness	identifiability	deflection
distinctiveness	clarity	texture	ornateness	interest
intricacy	<u>enclosure</u>	compatibility	upkeep	regularity
richness	meaning	formality	continuity	vividness
ambiguity	spaciousness	novelty	<u>imageability</u>	depth
diversity	<u>coherence</u>	<u>transparency</u>	prospect	intimacy
<u>legibility</u>	expectancy	complementarity	variety	rhythm
sensuousness	mystery	<u>human scale</u>	contrast	
centrality	territoriality	openness	intelligibility	
dominance	comfort	unity	refuge	
<u>linkage</u>	focality	<u>complexity</u>	visibility	

Source: author based on Ewing and Clement (2013) in 2018.

Figure 3 – Measuring imageability through images, San Francisco/California



Source: author based on Ewing and Clement (2013) in 2018.

Figure 4 – Images demonstrating the enclosure attribute, city of Charlotte/North Carolina



Source: author based on Ewing and Clement (2013) in 2018

Figure 5 – Images demonstrating the human scale attribute, in the city of Alexandria/Virginia



Source: author based on Ewing and Clement (2013) in 2018

Figure 6 – Images demonstrating the transparency attribute, city of Washington/DC



Source: author based on Ewing and Clement (2013) in 2018.

Figure 7 – Images demonstrating the complexity attribute, New York City/NY



Source: author based on Ewing and Clement (2013) in 2018.

Figure 8 – Images demonstrating the coherence attribute, city of Annapolis/Maryland



Source: author based on Ewing and Clement (2013) in 2018.

Figure 9 – Images demonstrating the readability attribute, city of Charlotte/North Carolina



Source: author based on Ewing and Clement (2013) in 2018.

Figure 10 – Images demonstrating the connection attribute, New York City/ NY



Source: author based on Ewing and Clement (2013) in 2018.

However, according to the researchers themselves, among the eight qualities or attributes of the urban environment chosen, only the first five – imageability, enclosure, human scale, transparency and complexity – could be successfully measured, passing the

validity and reliability tests. These were applied in later work that connected the perceptual qualities that influence walkability with practical measurement tools based on empirical research and real-world applications.

Chart 1 – Summary of urban environment analysis attributes, their definitions, indicators and application procedures

Attribute	Definition	Indicators	Steps for measuring attributes	
Imageability	The quality of a place that makes it unique, recognizable and memorable	When specific physical elements and their arrangement complement each other, they evoke feelings and create a lasting impression. Architecture that suggests importance, the presence of historic buildings and landmarks are the qualities of a place with imageability.	1	identify and count the courtyards, squares and parks within the study area;
			2	identify and count the main elements of the landscape, in addition to the study area;
			3	estimate the number of historic buildings, compared to other buildings within the study area;
			4	identify and count buildings with symbols that identify their use, such as shops and services within the study area;
			5	count non-rectangular elements on facades, such as circular windows within the study area;
			6	identify areas with space for tables outside of the environments within the study area;
			7	count pedestrians within the study area;
			8	estimate the noise level within the study area;
Enclosure	The degree to which streets and other public spaces are visually defined by buildings, walls, trees and other vertical elements	The space has the quality of an enclosure, the height of the vertical elements is proportionally related to the width between them. The buildings become walls of the open-air enclosure, the street and sidewalk become the ground.	1	identify the visual axes around the study area;
			2	estimate the proportion of facades, next to and opposite, within the study area;
			3	estimate the proportion of sky (clear sky area) in front of, beyond, and to the side of the study area;
			4	identify the existing trees on the street, on both sides, within the study area.
Human scale	Size, texture and articulation of physical elements that correspond to the size and proportions of human beings, considering the speed at which humans walk	Environment that contains structural or architectural components of sizes and proportions that relate to the human form. Street furniture in adequate quantity, aimed at pedestrians.	1	identify the visual axes, close to and around the area;
			2	estimate the proportion of windows (openings) at street level, near and around the area;
			3	estimate the average height of buildings near and around the area;
			4	identify small vegetation (for example, in pots on sidewalks) near and around the area;
			5	5A identify and count street furniture and other street items, near and around the area;
				5B identify areas with outdoor tables, near and around the area;
Transparency	The degree to which people can see or perceive human activity or what is beyond the edge of a street or other public space	The passerby could see human activity, or signs of it, beyond the edge of the street.	1	estimate the proportion of windows (openings) at street level, near and around the area;
			2	estimate the proportion of facades on the street, near and within the study area;
			3	estimate the proportion of active uses, near and within the study area.
Complexity	The visual richness of a place that depends on the variety of the physical environment, including the number and types of buildings, architectural diversity and ornamentation, street furniture and human activity	Complex spaces have different shapes, sizes, materials, colors, architecture, ornamentation and obstacles, such as different types of windows, doors and lighting.	1	count buildings, near and within the study area;
			2	2A identify the basic color of buildings within the study area;
				2B identify the colors that stand out on the buildings within the study area;
			3	identify outdoor dining locations near and within the study area;
			4	identify the presence of urban art (painting, sculpture and others), close to and within the study area;
			5	count pedestrians within the study area.

Source: author based on Ewing and Clement (2013) in 2018.

In this methodology, the attributes were analyzed based on on-site and on-foot observations and videos made in the locations chosen by the researchers for later analysis in the laboratory. For the correct application of the methodology, two questions must be understood: what are the attributes, how do they appear in the urban space and how can they be measured (Table 1).

According to Ewing and Clement (2013), measurements of physical characteristics found in the environment can help explain urban design qualities, and urban design qualities can help explain the overall walkability of a place.

Applying the methodology in a preserved center

The location chosen for the application of this methodology was the Centro neighborhood of the city of Laguna, located on the southern coast of Santa Catarina, which, in 1985, had its central area listed by the Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), due to its importance for the colonization and development of the southern region of Brazil, as a way of guaranteeing its conservation.

The Centro neighborhood is also the founding center of the city, where political, religious and cultural manifestations take place, therefore, it is the symbolic space of the identity of Lagunense society, synthesizing its urban memory (Lucena, 1998).

The southern coast of Santa Catarina has records of human occupation since the prehistoric period, with the Sambaqui people.

During the colonial period, the region played an important role due to its strategic location in relation to the Platina basin.

The first settlements on the coast of Santa Catarina, which occurred in the 17th century, were the result of the Portuguese's concern to occupy the southern region of Brazil. There was a need to ensure the continuity of the Portuguese Empire up to the Río de la Plata, since the dispute with the Spanish who occupied that region was becoming more intense.

According to historian Oswaldo Cabral (1937), until mid-1658, the southern coast of Brazil – today Paraná, Santa Catarina and Rio Grande do Sul – had no stable foundations. However, São Francisco, Santa Catarina Island and Laguna were already known to navigators and explorers of the region as places where vessels could supply themselves with fresh water.

São Francisco do Sul, Nossa Senhora do Desterro, São José da Terra Firme and Santo Antônio dos Anjos da Laguna were the first colonized centers founded by the then Bandeiras of Settlement of São Vicente and São Paulo. The bandeiras were expeditions organized by private initiative, that is, without financing from the Portuguese government. The first expeditions of bandeirantes sought to capture indigenous people who could be sold as slaves, but later they began to search for metals and precious stones. During this period, the colonization of the South followed a different path than that of the North of the country. News of the existence of immense mineral wealth in the interior of the continent, such as that found in Mexico and Peru, aroused greed and interest in the interior regions. Argentina was known

as the land of silver, and the southern coast of Brazil, Santa Catarina and Rio Grande do Sul, as the coast of gold and silver.

The region was at the center of the dispute between the Portuguese and Spanish crowns, which resulted in the signing of the Treaty of Tordesillas in 1494, which passed through the city of Laguna. This fact of our history is so important to the local culture that, in the 1970s, the Treaty of Tordesillas Marker was erected indicating where the route would possibly pass.²

The municipality of Laguna is located on the southern coast of the state of Santa Catarina, 126 km from the capital Florianópolis via BR-101. It has a territorial extension of 336,396 km², with an estimated population of 40,000 in 2018. The 2010 Census of the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) indicated that the city of Laguna had 51,562 inhabitants, however, in 2012, the district of Pescaria Brava was emancipated, which at the time had approximately 10,000 inhabitants.

According to data from the City Hall of Laguna (2022), the city has 35 neighborhoods, with the Historic Center and Magalhães being the oldest in the city. Its limits are, to the east, the Atlantic Ocean; to the west, the municipalities of Tubarão and Capivari de Baixo; to the north, the municipalities of Imaruí and Imbituba; and, to the south, the municipality of Jaguaruna.

The Centro neighborhood is located in the southern part of the city, on the banks of the Santo Antônio dos Anjos lagoon. The area, preserved by Iphan, includes the historic center, the surrounding hills and a 200-meter strip that enters the lagoon. The city's main economic activity is commerce and, although this area has

potential for cultural tourism, tourism-related activities are mainly concentrated on the beaches during the warmer months.

Its urban configuration, in the central polygon where the listed area is located, has an orthogonal design that follows the relief, with the Santo Antônio lagoon on one side and the Glória, Nossa Senhora and Moinho hills on the other. This configuration has peculiar characteristics, such as the position of the Santo Antônio dos Anjos church, which is not aligned with the Vidal Ramos square in front, as is common in colonial cities of the period, but rather with Conselheiro Jerônimo Coelho, street, with the square being displaced to the left, but facing the lagoon.

The Centro neighborhood, which is also the preserved center of the city of Laguna, houses public administration institutions, such as the city hall and banking institutions, in addition to various types of services and commerce, as well as areas intended for the leisure and enjoyment of the population, such as squares of various shapes and sizes and buildings for residential use.

What makes this area rich in possibilities is the presence of residential use, which, associated with other leisure, commercial and service activities, makes up a lively environment that interacts with the contemporary city, "which gives it a symbolic value superior to that of other neighborhoods in the city" (Cittadin, 2010, p. 124).

The city's first master plan was drawn up in 1978 and was in force until 2014, when a new plan was approved. This period coincided with the implementation of several public works, such as paving streets and expanding electricity and water distribution networks.

In the central area, some municipal heritage listings were proposed, concentrated around Praça República Juliana and in some isolated buildings. However, according to Lucena (1998), these heritage listings did not prevent the urban renovations permitted by the 1978 master plan, such as the expansion of the permitted height to four floors, which led to the demolition of several houses along Rua Gustavo Richard, formerly Rua da Praia, which were replaced by bank branches, offices and new residential buildings.

According to Lucena (1998), the destruction of this architectural and urban heritage was only not more devastating due to the subsequent Federal listing of the entire central area in 1985, which made it impossible to demolish any property in the city center.

From the time of the landmarking until the end of the 1990s, there was greater real estate expansion in the Mar Grosso region in relation to the central area. Lucena (1998, p. 52) considers that, from this period onwards, there was “a revival of activities, mainly commercial”. This was probably a consequence of the presence of new residents in the warmer months, attracted by the beach and carnival, at first, and later by the scenic and historical qualities of the rest of the city.

Throughout this period, post-listing, the urban configuration of the central area changed little, keeping the characteristics of its public

spaces practically unchanged, as most of the investments were concentrated to the east, in the Mar Grosso neighborhood.

The public spaces of the Centro neighborhood were formed as the city itself changed over the decades. We can assume that initially, they were created spontaneously and randomly, according to the need for use and the spatial configuration generated by human occupation. Initially, the oldest public spaces, such as Praça da Matriz (Campo do Manejo) and Fonte da Carioca (Campo da Fonte), were created based on the daily and routine use of those who occupied the city, just as they would emerge in the following decades, as the city developed.

The listing polygon was defined during the listing process in 1984, when the Centro neighborhood underwent extensive analysis due to a listing opinion by Iphan, while the surrounding polygon was defined much later, in 2016 (Figure 11).

The listed polygon is delimited by imaginary lines, the polygons, which use the streets, including the lots that open onto them or the topographic elevations, to delimit the listed area to be preserved and, also its immediate surroundings. (Motta and Thompson, 2010, p. 84)

In the case of Laguna, the Centro neighborhood, located in the southern part of the city, on the banks of the Santo Antônio

Figure 11 – The Centro neighborhood and the indication of the listed polygon (1) and the surrounding polygon (2) – 2018



Source: author based on Iphan (2018)

lagoon, was listed as a heritage site. The area protected by the listing process included, in addition to the urban area and buildings, the surrounding hills and a 200-meter strip of the lagoon. During the process, in addition to the buildings and the road system, the landscape surrounding the city center was considered, understanding the entire area to be listed, and not just parts or disconnected buildings.

The region is home to public institutions, services and commerce, in addition to residential use. This characteristic means that the protected area is directly linked to the city's daily life and, therefore, should be understood as a dynamic environment where social and

cultural interactions take place and develop on a daily, basis. The areas analyzed are located within the boundaries of this protected polygon.

The Centro neighborhood has few urban voids, as it is a consolidated area. The voids are mostly composed of public spaces, such as streets, sidewalks and squares. The places analyzed were Praça da Matriz, Praça da República Juliana, Morro do Rosário, Largo da Carioca, the area of the public market and its dock and Praça Paulo Carneiro, which is in front of the Market. This initial analysis included the adjacent areas and the surrounding road system, as they also comprise public space (Figure 12).

Figure 12 – Current configuration of the Centro neighborhood, where we can see its consolidated form and its main public spaces



Source: author based on an image from PML (2018) and surveys carried out by the author in 2017.

In chronological order, the oldest public spaces in the Centro neighborhood are: Praça da Matriz, Praça da República Juliana and Largo da Carioca. For the development of the proposed study, the Centro neighborhood was divided into four sectors, encompassing one or more of the analyzed locations. The selection criteria were based on sociocultural relevance, urban configuration and because they contain the oldest areas of the neighborhood, identified during the historical-structural analysis and the construction of images (maps). For the development of this article, one of the sectors was selected, Sector 1, which encompasses Praça da Matriz, the surrounding streets and the boardwalk (Figure 13).

At the end of the 19th century, projects to improve the urbanization of the Centro neighborhood began public lighting was

installed and the main roads, such as Gustavo Richard and Raulino Horn, were paved with boulders or limestone.

In 1915, the Calheiros da Graça garden, now known as Vidal Ramos square, was inaugurated where the Campo do Manejo used to be. Its geometric layout included imperial palm trees (some of which still stand in the square), a circular fountain and a fence to keep animals out. The garden quickly became a place for leisure, parties and social gatherings, which had previously taken place in Conde D'Eu square, now República Juliana square.

The Blondin (1917) and Congresso (1935) clubs and the Cine Teatro 7 de Setembro (1858) were built in its surroundings, which reinforced the social character of the public garden. In 1925, the square's fence and wall were removed and, with the closing of the cinema in the

Figure 13 – The Centro neighborhood with the indication of the four sectors analyzed (outlined in red), and Sector 1 presented in this article (painted in red) – 2017



Source: author, in 2018

1960s, the square and other areas of the Centro neighborhood began to lose their movement on weekends (Lucena, 1998).

Over the last decade, the municipal government and private entities have promoted events in the Centro neighborhood (Figure 14), some monthly and others annual, with the aim of encouraging people to visit the area and fostering urban dynamics. Among these events, we can highlight the monthly Free Crafts Fair, the Pre-Carnival and the Santo Antônio Festival, which is annual.

In Sector 1 (Figure 15), you will find the oldest and most traditional public spaces in the neighborhood, such as Vidal Ramos Square. It

is possible to consider that its public spaces maintain practically the same configuration they had when Vila da Laguna was created. The wattle and daub chapel built in 1696 gave way, in 1738, to the Santo Antônio dos Anjos da Laguna Church, or simply the Main Church, and to the old Campo do Manejo, now Vidal Ramos Square.

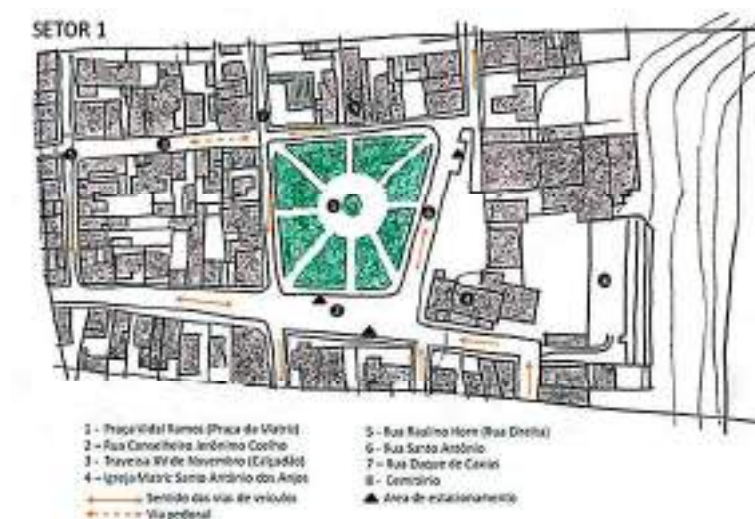
This sector includes the Vidal Ramos or Matriz square, the boardwalk (XV de Novembro street) and other adjacent streets. This is the area where the city began, the site of the first chapel and the first residences, including one of the most traditional. Mapping the Vidal Ramos square area showed that it is widely used

Figure 14 – Events that take place in the Centro neighborhood and in Sector 1:
Craft Fair (1); Pre-Carnival (2); Santo Antônio Festival (3 and 4)



Source: author based on images from the website of the Municipal Government of Laguna (PML, 2018).

Figure 15 – Sector 1, with the identification of the public open spaces analyzed – 2018



Source: author, in 2018.

both for leisure and for staying, as well as for circulation and connection with the surrounding streets.

In terms of use and quality of public space, we can say that the most significant urban elements are the Vidal Ramos and Matriz squares. Throughout the city's development, the square was modified until, in 1930, it received its current configuration, which remains to this day. In addition to the square, a more recent urban element is the XV de Novembro Street promenade, built in the early 2000s, which recently underwent a reconfiguration of its space, with the installation of new paving, new street furniture and a drainage system based on

green infrastructure, which proposes a more natural form of urban drainage.

In relation to the other areas of the Centro neighborhood, Sector 1 plays an attractive role due to the diverse uses found there: two of the four bank branches in the city, a variety of shops and services, residential and religious buildings, such as the Matriz church and the spiritualist center, considered one of the oldest in the state, and cultural buildings, such as the Santo Antônio cultural center and Anita's house. For all these reasons, it is a very popular area, housing both residents of the sector and users and workers of the services and businesses offered in the neighborhood (Figure 16).

Figure 16 – Sector 1: XV de Novembro Crossing (1), Conselheiro Jerônimo Coelho Street (2), Santo Antônio Street and, in the background, the Matriz Church (3), sidewalk, continuation of XV de Novembro Street (4), Vidal Ramos Square or Matriz Square (5) and Santo Antônio Street (6) – 2018



Source: author, in 2018.

Initial considerations on the application of the methodology in a preserved center

We can identify that Sector 1 has both daily and seasonal uses. We consider daily uses to be those of residents and visitors to the Centro neighborhood, for example, during mass times; seasonal uses are those that occur once a year, such as the Festa de Santo Antônio, which uses the space of Praça Vidal Ramos and the adjacent streets for the festivities that always take place in the first half of June. Regarding the urban design qualities analyzed – imageability; enclosure; human scale; transparency and complexity – we were able to see that, even if its public space does not have quality maintenance or infrastructure, this space has not lost its qualities.

Sector 1 was analyzed, as previously defined, initially by reading the urban space and then by reading the user space, with the measurement of attributes. The summary of this analysis is presented in Chart 2.

According to Ewing and Clement (2013), measurements of the physical characteristics found in the environment can help explain the qualities of urban design and, furthermore, the qualities of urban design can help explain the overall walkability of a place.

Considering the attributes inherent to an old city center, such as imageability and complexity, such measurement can contribute to the more appropriate development of manuals for the use of public spaces in preserved cities.

When measuring the qualities of urban design, when identifying the attributes of imaginability, framing, human scale,

transparency and complexity, the importance of building facades in the composition and configuration of public space was considered. Considering the aesthetic and beauty attributes of historic buildings, this relevance, in the case of Laguna, acquires greater importance.

Another important issue was understanding that public spaces in a protected city differ little from others, perhaps only in terms of impermanence, since, when a city is listed, its configuration and relationship between built spaces and open spaces remains unchanged for a longer period. Even so, the way in which spaces relate to each other maintains the same characteristics as in other cities.

It is worth noting, however, that the configurations of public spaces found in Sector 1, analyzed for the preparation of this article, are directly related to the size of the neighborhood and the city as a whole and can only be compared to public spaces in other cities of the same size and similar characteristics.

Finally, regarding the use of the methodology, we consider that it is adequate for reading the user's space when we consider the scale of the street and the square, which is the pedestrian scale, where the attributes that can define the quality of urban design on the pedestrian scale are found.

However, to be efficient, this analysis must consider the other scales of urban space: the city scale, in which legislation, forms of land division, physical support and urban policies must be analyzed, and the neighborhood scale, in which we can measure and identify urban infrastructure, the relationship between private and public open spaces.

Chart 2 – Summary of the sector analyzed

Attribute (Quality attributes of urban public space)	Steps	Label*	Observations
Imageability	Presence of accessible court-yards, squares, parks and gardens	XXX	Although the item on the presence of historic buildings may seem redundant because it is a listed site, we consider it relevant to keep it. As for the estimated noise level, business days and hours were considered. Even though it is a smaller-scale center, there is a large presence of motor vehicles during all business hours. There is an attempt to use the sidewalks by local cafes and restaurants on other streets in the neighborhood, but this sector is still little explored.
	Major visible/prominent landscape features	XXX	
	Presence of historic building	XXX	
	Buildings with use identification	XX	
	Presence of outdoor dining areas	–	
	Presence of people	XXX	
	Noise level (estimated)	**	
Enclosure	Presence of strong visual axes	XXX	Regarding the setting, Sector 1 can be considered homogeneous, being quite like the surrounding neighborhood when we consider the landscape characteristics of the site where it is located. We can consider that the presence of the lake and the hills provides the setting for the entire neighborhood, contributing to the quality of the local urban landscape.
	Proportion of facades on both sides of the street	XXX	
	Sky proportion	XXX	
	Presence of trees, both on the street and in private yards	XX	
Human Scale	Presence of strong visual axes	XXX	The almost total absence of buildings with more than four floors contributes to the human scale attribute being homogeneous and of a similar nature throughout Sector 1, as well as throughout the entire Centro neighborhood. The restrictions of the listing prevent the verticalization of the neighborhood and contribute to the maintenance of this attribute.
	Presence of windows and/or display cases at street level	XXX	
	Building height	XXX	
	Presence of small vegetation on streets and sidewalks	X	
	Presence of street furniture	XX	
	Presence of areas with tables on the sidewalk	XX	
Transparency	Presence of windows and/or display cases at street level	XX	Activities, as in many centers, are concentrated during business hours, with fewer activities on weekends. However, the presence of neighborhood residents is still noticeable in Sector 1, especially in Praça Vidal Ramos.
	Proportion of facades on both sides of the street	XXX	
	Presence of activities and uses	XX	
Complexity	Presence of different buildings	XXX	The palette and colors to be used on the facades are determined by IPHAN's preservation standards, which makes Sector 1 and the entire Centro neighborhood quite homogeneous in this regard. Artistic interventions in the urban space are still few or incipient and, therefore, do not cause a visible impact. Sector 1 is home to a large part of the commerce and banking activities, as well as some residences, which seems to contribute to the large human presence on the days and times analyzed.
	Identify the basic color of the buildings (predominance) Presence of colors that stand out in the buildings	X	
	Presence of outdoor dining areas	XX	
	Presence of urban art	X	
	Presence of pedestrians	XXX	

*Label: X insufficient; X regular; XX good; XXX very good; – not apply; noise level: high ***; regular **; low *
Source: author, in 2018.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-8614-7681>

Universidade do Sul de Santa Catarina, curso de Arquitetura e Urbanismo, Tubarão, SC/ Brasil.
diasarq@hotmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-2376-587X>

Universidade do Estado de Santa Catarina, curso de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Florianópolis, SC/Brasil.
soniaa@arq.ufsc.br

Notes

- (1) The theme of this article is related to broader research that seeks to identify the relationships between the preservation of central areas and the quality of urban design.
- (2) We understand that there are several academic works that deal with the formation of the Brazilian territory and, more specifically, the Treaty of Tordesillas, but, despite its relevance, it is cited here due to the historical context and the formation of the city of Laguna.

References

- CABRAL, O. R. (1937). *Santa Catarina: história e evolução*. Disponível em: <http://www.brasiliana.com.br>. Acesso em: 13 jun 2017.
- CITTADIN, A. P. (2010). *Laguna, paisagem e preservação: o patrimônio cultural e natural do município*. Dissertação de mestrado. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina.
- CULLEN, G. (2009). *Paisagem urbana*. Lisboa, Edições 70.
- EWING, R.; CLEMENTE, O. (org.) (2013). *Measuring Urban Design: metrics for livable places*. Washington, DC, Island Press.
- HABERMAS, J. (2003). *Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (2018). Disponível em: www.portal.iphan.gov.br. Acesso em: 20 set 2018.
- JACOBS, J. (2011). *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo, WMF Martins Fontes.

- LUCENA, L. M. F. (1998). *Laguna: de ontem a hoje – espaços públicos e vida urbana*. Dissertação de mestrado. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina.
- LYNCH, K. (1997). *A imagem da cidade*. São Paulo, Martins Fontes.
- MOTTA, L.; THOMPSON, A. (2010). *Entorno de bens tombados*. Rio de Janeiro, Iphan. Série pesquisa e documentação do Iphan.
- PML – Prefeitura Municipal de Laguna (2018). Disponível em: www.laguna.sc.gov.br. Acesso em: 20 set 2018.
- RAPOPORT, A. (1990). *Human aspects of urban form: towards a man – environment approach to urban form and design*. Oxford, Pergamon Press.
- TUAN, Y.-F. (2012). *Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente*. Londrina, Editora da Universidade Estadual de Londrina.

Translation: this article was translated from Portuguese into English by the author herself.

Received: April 30, 2022
Approved: April 12, 2024

Lendo atributos do espaço urbano: uma metodologia possível para o patrimônio urbano

Reading attributes of the urban space:
a possible methodology for urban heritage

Adriana Fabre Dias [I]
Sonia Afonso [II]

Resumo

Este artigo propõe uma possibilidade de leitura do espaço urbano por meio da metodologia apresentada por Ewing e Clement (2013) no livro *Measuring Urban Design*. Essa metodologia foi aplicada em um trecho da área central da cidade de Laguna/SC tombada pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional nos anos 1980, por sua relevância histórica e cultural, o que determina quais espaços públicos de uma cidade são mais atrativos à presença humana em detrimento de outros, quais são as qualidades perceptíveis desse espaço e como essas qualidades podem ser mensuradas. Os resultados iniciais indicam que a metodologia proposta é adequada para identificar e mensurar as qualidades perceptíveis do ambiente urbano, tanto em áreas urbanas patrimoniais quanto nas demais áreas.

Palavras-chave: espaço urbano; espaço público; centro histórico; qualidade urbana; percepção.

Abstract

*This article proposes the possibility of reading urban space through the methodology presented by Ewing and Clement (2013) in the book *Measuring Urban Design*. This methodology was applied to a section of the central area of the city of Laguna, State of Santa Catarina, an area listed by the National Institute of Historical and Artistic Heritage in the 1980s due to its historical and cultural relevance. The methodology determines which public spaces in a city are more attractive to human presence compared to others and what the perceptible qualities of these spaces are, as well as how these qualities can be measured. Initial results indicate that the proposed methodology is suitable for identifying and measuring the perceptible qualities of the urban environment, both in urban heritage areas and in other areas.*

Keywords: urban space; public space; historic center; urban quality; perception.



Introdução

O espaço urbano de uma cidade é constituído pelas relações existentes entre as suas áreas edificadas e suas áreas livres, mas, sobretudo, pela forma como os cidadãos interagem com elas. O espaço urbano é resultado das interações sociais, das pessoas que o utilizam e o vivenciam. Segundo Habermas (2003), o espaço público reside na esfera pública, sendo uma rede adequada para a formação de posições e opiniões.

Assim, podemos considerar que sua forma e configuração podem estimular ou não o uso das diferentes relações possíveis. Mas quais são as características, ou mesmo qualidades urbanas, que um espaço precisa ter para ser atrativo para os usuários? O que determina quais espaços públicos de uma cidade são mais atrativos à presença humana em detrimento de outros? Quais são as qualidades perceptíveis do espaço urbano? E, principalmente, como essas qualidades podem ser mensuradas? Este artigo propõe uma possibilidade de leitura do espaço urbano por meio da metodologia apresentada por Ewing e Clement (2013) no livro *Measuring urban design*.

Os espaços públicos de uma cidade têm características próprias e individuais, podendo revelar o caráter de uma cidade como um todo. Ao vivenciarmos esses espaços, vivenciamos também a cidade e suas singularidades. Quando falamos de uma cidade de caráter patrimonial, esse valor intrínseco ganha maior relevância, e os espaços públicos urbanos – ruas, calçadas, praças e parques – trazem consigo não só um valor social, mas, também, histórico e cultural. Dessa forma, foi escolhida para a aplicação dessa metodologia o bairro Centro da cidade de Laguna, no litoral sul de Santa Catarina.¹

A metodologia

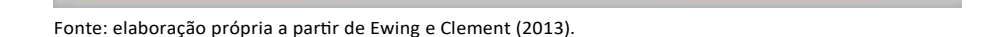
A metodologia aqui apresentada se baseia em uma pesquisa interdisciplinar que teve por objetivo principal a medição das qualidades e dos elementos do desenho urbano que proporcionam áreas de circulação atrativas aos pedestres, tais como mobiliário urbano, vegetação, cor e formato das fachadas entre outros, sempre a partir da escala do usuário.

Essa análise focou, principalmente, as vias urbanas e o pedestre, por considerar que, em termos de domínio público, nenhum elemento é mais importante do que as ruas: por elas vamos ao trabalho, fazemos compras, praticamos exercícios físicos e desenvolvemos nossas atividades diárias.

Parques, praças, trilhas e outros locais públicos também têm papel importante nas tarefas do cotidiano, mas, considerando o papel crítico e onipresente das ruas, essa metodologia buscou identificar os atributos que tornam uma rua mais convidativa e transitável que outra.

As medidas utilizadas em estudos anteriores para caracterizar o ambiente construído foram, em sua maioria, qualidades gerais, como densidade de vizinhança e conectividade de ruas. O que essas medidas nos dizem sobre como é andar por uma rua? A resposta não diz muito, e é por isso que medir as qualidades do desenho urbano é muito importante. (Ewing e Clement, 2013, p. 99)

A proposta do grupo de pesquisa foi criar uma ferramenta para medir as qualidades de desenho urbano que o espaço público possui – que, inicialmente, baseiam-se em definições altamente subjetivas – para definições operacionais que pudessem capturar a essência de cada qualidade e serem medidas de forma



A literatura existente, até então, sobre No entanto, para Ewing e Clement (2013).

Porém, testar essa suposição requer mé-

No entanto, para Ewing e Clement (2013),

As características físicas, individual-

Qualidades que são visualmente percebidas, como dimensões e cores, podem diferir de qualidades como sensação de conforto, sensação de segurança e nível de interesse, que refletem como um indivíduo reage a um lugar – como uma pessoa avalia as condições dadas a partir de suas próprias atitudes e preferências.

Assim, ainda segundo os autores, “[...] percepções são apenas isso – percepções” (ibid., p. 2). Elas podem provocar reações diferentes em pessoas diferentes, em momentos diferentes, podem ser avaliadas objetivamente por observadores externos; já as reações individuais não podem. Para Tuan (2012), mesmo que nossas percepções do meio ambiente sejam diversas, somos membros da mesma espécie e por isso estamos limitados a ver as coisas de uma determinada maneira.

Durante o desenvolvimento inicial da metodologia, as principais qualidades perceptivas do ambiente urbano foram identificadas com base em uma revisão da literatura do desenho urbano que abarca desde os autores mais clássicos, como Camillo Sitte, Kevin Lynch, Gordon Cullen e Jane Jacobs, até autores mais contemporâneos no estudo da percepção do espaço urbano, como Amos Rapoport e Jan Gehl.

Empiricamente, presumiu-se que essas qualidades poderiam influenciar as decisões das pessoas de se deslocarem a pé em vez de dirigirem até um destino, passearem em seu tempo de lazer ou apenas saírem e se socializarem em uma rua. Também foram revisadas as literaturas sobre preferência visual e avaliação, que tentavam medir como os indivíduos percebem seus ambientes e entender melhor o que os indivíduos valorizam nesses ambientes.

A base teórica que embasa a metodologia foi além da literatura e dos limites do campo teórico do desenho urbano e da arquitetura e urbanismo, entrando no campo da psicologia ambiental, em que as qualidades perceptivas do ambiente figuram proeminentemente em diversos estudos (ibid.).

Os atributos

Os pesquisadores chegaram a uma lista com 51 qualidades (Figura 2), ou atributos, do ambiente urbano. Destes, oito foram selecionados pelo grupo de pesquisadores para estudo adicional com base na importância atribuída a eles na literatura: imagibilidade, recinto, escala humana, transparência, complexidade, coerência, legibilidade, ligação.

Imagibilidade (imageability)

A imagibilidade refere-se à qualidade que um lugar possui em se destacar, ser memorável. Um lugar tem alta imagibilidade quando elementos físicos específicos e seus arranjos capturam a atenção, evocam sentimentos e criam uma impressão duradoura no observador. Provavelmente, não é um único elemento que, por si só, faz uma rua ser memorável, mas, sim, a combinação de muitos outros.

Para Lynch (1997), uma cidade com alto teor de imagibilidade é bem organizada, contém partes distintas e é instantaneamente reconhecível para qualquer pessoa que a tenha visitado ou vivido nela (Figura 3).

Recinto (enclosure)

O recinto refere-se ao modo como o espaço público é definido visualmente pelo seu entorno imediato. São espaços onde a altura dos elementos verticais está proporcionalmente relacionada com a sua largura, criando a noção de recinto. Os espaços ao ar livre são definidos e moldados por elementos verticais que interrompem as linhas de visão dos espectadores. Quando as linhas de visão são tão fortemente bloqueadas que tornam os espaços externos parecidos com os de um ambiente interno como, por exemplo, um quarto, uma sensação de fechamento ocorre. Para Cullen (2009, p. 27), “[...] o recinto é o objetivo da circulação, o local para onde o tráfego [de pedestres] nos conduz. Sem ele, o tráfego tornar-se-ia absurdo” (Figura 4).

Escala humana (human scale)

A escala humana refere-se ao tamanho, à textura e à articulação dos elementos físicos que se articulam com o tamanho e as proporções das pessoas e igualmente, com a velocidade com que elas circulam pelo ambiente. O guia de desenho urbano da cidade de Seattle (2004) define escala humana como a qualidade de um ambiente que inclua componentes estruturais ou arquitetônicos de tamanho e proporções que se relacionem com a forma humana e/ou que exibam, por meio de seus componentes estruturais ou arquitetônicos, as funções humanas contidas (Figura 5).

A transparência refere-se ao grau em que as pessoas podem ver ou perceber o que está além do limite de uma rua ou de um espaço público e, mais especificamente, o grau em

que o indivíduo pode ver ou perceber a atividade humana além da periferia de uma rua ou de outro espaço público. Os elementos físicos que influenciam a transparência incluem paredes, janelas, portas, cercas, paisagismo e aberturas em espaços intermediários. Para Jacobs, (2011), esses elementos contribuem para a percepção da atividade humana para além da rua (Figura 6).

Complexidade (complexity)

A complexidade refere-se à riqueza visual de um lugar e depende da variedade do ambiente físico, especificamente a quantidade e o tipo dos edifícios, a diversidade arquitetônica e de ornamentação, os elementos da paisagem, o mobiliário urbano, a sinalização e a atividade humana. Para Rapoport (1990), a complexidade está relacionada com a quantidade de diferenças notáveis a que o espectador é exposto por unidade de tempo, ou seja, o tempo de permanência no local é tão relevante quanto a quantidade e a qualidade dos atrativos disponíveis. Os seres humanos se sentem mais confortáveis recebendo informações em um ritmo perceptível; informação de menos gera desinteresse, informação demais gera sobrecarga sensorial (Figura 7).

Coerência (coherence)

A coerência refere-se a um sentido de ordem visual. O grau de coerência é influenciado pela consistência e pela complementaridade na escala, no caráter e na disposição do edifício, do paisagismo, do mobiliário urbano, das pavimentações e de outros elementos físicos (Figura 8).

Estudos sobre a sinalização das ruas indicaram que os pedestres preferem ambientes com sinalização moderada e coerente. Se os elementos tiverem características suficientes em comum, a cena da rua parecerá ordenada, lógica e previsível para os pedestres que passarem, se não, parecerá bagunçada (Ewing e Clement, 2013).

Legibilidade (legibility)

A legibilidade refere-se à facilidade com que a estrutura espacial de um lugar pode ser compreendida e visualizada como um todo. A legibilidade de um lugar é fortalecida por uma rede de pedestres e de vias que proporcionam ao usuário um senso de orientação e localização relativa. Os elementos físicos servem como pontos de referência (Figura 9).

Lynch (1997) sugere que, ao se deparar com um novo lugar, as pessoas automaticamente criam um mapa mental que divide a cidade em caminhos, limites, distritos, nós e pontos de referência. Lugares com limites fortes, pontos de referência distintos e ruas movimentadas permitem que as pessoas formem mapas mentais detalhados e relativamente precisos.

Ligação (linkage)

A ligação refere-se às conexões físicas e visuais entre o edifício e a rua, entre dois ou mais edifícios, entre os espaços públicos e, também, entre dois lados da mesma rua, com tendência de unificar elementos díspares, como linhas de árvores, projeções de edifícios e cruzamentos marcados (Figura 10).

Figura 2 – As 51 qualidades ou atributos perceptíveis no ambiente urbano, com destaque para as oito selecionadas

Fifty-One Perceptual Qualities of the Built Environment				
adaptability	singularity	naturalness	identifiability	deflection
distinctiveness	clarity	texture	ornateness	interest
intricacy	<u>enclosure</u>	compatibility	upkeep	regularity
richness	meaning	formality	continuity	vividness
ambiguity	spaciousness	novelty	<u>imageability</u>	depth
diversity	<u>coherence</u>	<u>transparency</u>	prospect	intimacy
<u>legibility</u>	expectancy	complementarity	variety	rhythm
sensuousness	mystery	<u>human scale</u>	contrast	
centrality	territoriality	openness	intelligibility	
dominance	comfort	unity	refuge	
<u>linkage</u>	focality	<u>complexity</u>	visibility	

Fonte: elaboração própria a partir de Ewing e Clement (2013).

Figura 3 – Medição da imagibilidade por meio de imagens, São Francisco/Califórnia



Fonte: adaptado de Ewing e Clement (2013).

Figura 4 – Imagens que demonstram o atributo recinto, cidade de Charlotte/Carolina do Norte



Fonte: adaptado de Ewing e Clement (2013).

Figura 5 – Imagens que demonstram o atributo escala humana, na cidade de Alexandria/Virgínia



Fonte: adaptado de Ewing e Clement (2013).

Figura 6 – Imagens que demonstram o atributo transparência, cidade de Washington/DC



Fonte: adaptado de Ewing e Clement (2013).

Figura 7 – Imagens que demonstram o atributo complexidade, cidade de Nova York/NY



Fonte: adaptado de Ewing e Clement (2013).

Figura 8 – Imagens que demonstram o atributo coerência, cidade de Annapolis/Maryland



Fonte: adaptado de Ewing e Clement (2013).

Figura 9 – Imagens que demonstram o atributo legibilidade, cidade de Charlotte/Carolina do Norte



Fonte: adaptado de Ewing e Clement (2013).

Figura 10 – Imagens que demonstram o atributo ligação, cidade de Nova York/ NY



Fonte: adaptado de Ewing e Clement (2013).

Porém, segundo a avaliação dos próprios pesquisadores, entre as oito qualidades ou atributos do ambiente urbano escolhidos, somente os cinco primeiros – imagibilidade, recinto, escala humana, transparência e complexidade – puderam ser medidos com sucesso, passando nos testes de validade e de

confiabilidade. Estes foram aplicados em trabalhos posteriores que conectaram as qualidades de percepção que influenciam a caminhabilidade com ferramentas práticas de medição baseadas em pesquisas empíricas e em aplicações no mundo real.

Quadro 1 – Resumo dos atributos de análise do ambiente urbano, suas definições, indicadores e procedimentos de aplicação

Atributo	Definição	Indicadores	Passos para medição dos atributos	
Imagabilidade	A qualidade de um lugar que o torna único, reconhecível e memorável	Quando elementos físicos específicos e seu arranjo se complementam, evocam sentimentos e criam uma impressão duradoura. Uma arquitetura que sugere importância, a presença de edifícios históricos e marcos são as qualidades de um lugar com imagabilidade.	1	identificar e contar os pátios, praças e parques dentro da área de estudo;
			2	identificar e contar os principais elementos da paisagem, além da área de estudo;
			3	estimar a quantidade de edifícios históricos, em comparação aos demais edifícios dentro da área de estudo;
			4	identificar e contar as construções com símbolos que identificam seu uso, como, por exemplo, comércios e serviços dentro da área de estudo;
			5	contar os elementos não retangulares nas fachadas, como, por exemplo, janelas circulares dentro da área de estudo;
			6	identificar áreas com espaço para mesas fora dos ambientes dentro da área de estudo;
			7	contar os pedestres dentro da área de estudo;
			8	estimar o nível de ruído dentro da área de estudo;
Enquadramento	O grau em que as ruas e outros espaços públicos são visualmente definidos por edifícios, muros, árvores e outros elementos verticais	O espaço tem qualidade de recinto, a altura dos elementos verticais é proporcionalmente relacionada à largura entre eles. Os edifícios tornam-se paredes do recinto ao ar livre, a rua e a calçada tornam-se o chão.	1	identificar os eixos visuais no entorno da área de estudo;
			2	estimar a proporção de fachadas, ao lado e do lado oposto, dentro da área de estudo;
			3	estimar a proporção do céu (área livre do céu) à frente, além da área de estudo e ao lado da área de estudo;
			4	identificar as árvores existentes na rua, em ambos os lados, dentro da área de estudo.
Escala humana	Tamanho, textura e articulação dos elementos físicos que correspondem ao tamanho e às proporções dos seres humanos, considerando a velocidade com que os humanos caminham	Ambiente que contém componentes estruturais ou arquitetônicos de tamanhos e proporções que se relacionam com a forma humana. Mobiliário urbano em quantidade adequada, voltados para o pedestre.	1	identificar os eixos visuais, próximo e no entorno da área;
			2	estimar a proporção de janelas (aberturas) no nível da rua, próximo e no entorno da área;
			3	estimar a altura média dos edifícios, próximos e no entorno da área;
			4	identificar a vegetação de pequeno porte (por exemplo, em vasos sobre as calçadas), próxima e no entorno da área;
			5	5A identificar e contar o mobiliário urbano e outros itens de rua, próximo e no entorno da área;
				5B identificar áreas com mesas ao ar livre, próximo e no entorno da área;
Transparência	O grau em que as pessoas podem ver ou perceber a atividade humana ou o que está além da borda de uma rua ou outro espaço público	O transeunte tem a capacidade de ver a atividade humana, ou sinais dela, além da borda da rua.	5C	identificar a iluminação exterior das fachadas, como arandelas, próximo e no entorno da área.
			1	estimar a proporção de janelas (aberturas) no nível da rua, próximo e no entorno da área;
			2	estimar a proporção de fachadas na rua, próximo e dentro da área de estudo;
Complexidade	A riqueza visual de um lugar que depende da variedade do ambiente físico, incluindo o número e os tipos de edifícios, a diversidade arquitetônica e ornamentações, o mobiliário urbano e a atividade humana	Espaços complexos têm formas, tamanhos, materiais, cores, arquitetura, ornamentação e obstáculos variados, como diversos tipos de janelas, portas e iluminação.	3	estimar a proporção de usos ativos, próximo e dentro da área de estudo.
			1	contar edifícios, próximo e dentro da área de estudo;
			2	2A identificar a cor básica dos edifícios dentro da área de estudo;
				2B identificar as cores que se destacam nos edifícios dentro da área de estudo;
			3	identificar local de refeições ao ar livre, próximo e dentro da área de estudo;
			4	identificar a presença de arte urbana (pintura, escultura e outros), próximo e dentro da área de estudo;
			5	contar pedestres dentro da área de estudo.

Fonte: elaboração própria a partir de Edwin e Clement (2013).

Nessa metodologia, os atributos foram analisados a partir de observação *in loco* e a pé e de vídeos feitos nos locais escolhidos pelos pesquisadores para posterior análise em laboratório. Para a correta aplicação da metodologia, duas questões devem ser entendidas: o que são os atributos, como eles se apresentam no espaço urbano e como podem ser medidos (Quadro 1).

Segundo Ewing e Clement (2013), as medições das características físicas encontradas no ambiente podem ajudar a explicar as qualidades do projeto urbano, e as qualidades do projeto urbano podem ajudar a explicar a caminhabilidade global de um lugar.

Aplicando a metodologia em um centro preservado

O local escolhido para a aplicação dessa metodologia foi o bairro Centro da cidade de Laguna, localizada no litoral sul de Santa Catarina que, em 1985, teve sua área central tombada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), devido à sua importância para a colonização e o desenvolvimento da região Sul do Brasil, como forma de garantir a sua conservação. O bairro Centro é também o centro fundacional da cidade, onde as manifestações políticas, religiosas e culturais ocorrem, portanto, é o espaço simbólico da identidade da sociedade lagunense, sintetizando a sua memória urbana (Lucena, 1998).

O litoral sul catarinense possui registro de ocupações humanas desde o período pré-histórico, com os povos dos Sambaquis. Durante o período colonial, a região exerceu importante papel por sua localização estratégica em relação

à bacia do Prata. As primeiras povoações do litoral de Santa Catarina, ocorridas no século XVII, foram resultado da preocupação dos portugueses em ocupar a região Sul do Brasil. Havia a necessidade de assegurar a continuidade do Império português até o rio da Prata, já que se tornava mais acirrada a disputa com os espanhóis que ocupavam aquela região.

Segundo o historiador Oswaldo Cabral (1937), até meados de 1658, o litoral sul do Brasil – hoje Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul – não possuía nenhuma fundação estável. No entanto, São Francisco, a Ilha de Santa Catarina e Laguna já eram conhecidas pelos navegadores e exploradores da região por serem lugares onde as embarcações podiam se abastecer de água doce.

São Francisco do Sul, Nossa Senhora do Desterro, São José da Terra Firme e Santo Antônio dos Anjos da Laguna foram os primeiros núcleos colonizados fundados pelas então Bandeiras de Povoação de São Vicente e São Paulo. As bandeiras eram expedições organizadas por iniciativa de particulares, ou seja, sem o financiamento do governo português. As primeiras expedições de bandeirantes buscavam a captura de indígenas que pudessem ser vendidos como escravos, porém, em seguida, passaram a procurar metais e pedras preciosas. Nesse período, a colonização do Sul seguiu rumos diferentes em relação ao Norte do País, as notícias da existência de imensas riquezas minerais no interior do continente, como as encontradas no México e no Peru, despertaram a cobiça e o interesse pelas regiões do interior. A Argentina era conhecida como terra da prata, e o litoral sul do Brasil, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, como costa do ouro e da prata. A região esteve no centro da disputa entre as coroas portuguesa e espanhola, o que resultou na

assinatura do Tratado de Tordesilhas, em 1494, que passa pela cidade de Laguna. Esse fato da nossa história é tão importante para a cultura local que, na década de 1970, foi erguido o Marco de Tratado de Tordesilhas indicando por onde o traçado possivelmente passaria.²

O município de Laguna localiza-se no litoral sul do estado de Santa Catarina, distante 126 km da capital Florianópolis pela BR-101. Possui extensão territorial de 336.396 km², com população estimada de 40 mil em 2018. O último Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2010, indicou que a cidade de Laguna possuía 51.562 habitantes, porém, em 2012, houve a emancipação do distrito de Pescaria Brava, que na ocasião possuía aproximadamente 10 mil habitantes. Segundo dados da Prefeitura Municipal de Laguna (2022), a cidade possui 35 bairros, sendo o Centro Histórico e o Magalhães os mais antigos da cidade. Seus limites são, a leste, o oceano Atlântico; a oeste, os municípios de Tubarão e Capivari de Baixo; ao norte, os municípios de Imaruí e Imbituba; e, ao sul, o município de Jaguaruna.

O bairro Centro localiza-se na porção sul do município, às margens da lagoa de Santo Antônio dos Anjos. A área, preservada pelo Iphan, engloba o centro histórico, os morros circundantes e uma faixa de 200 metros que adentra a lagoa. A principal atividade econômica da cidade é o comércio e, embora essa área tenha potencial para o turismo cultural, as atividades ligadas ao turismo concentram-se principalmente nas praias, durante os meses mais quentes.

A sua configuração urbana, no polígono central onde se situa a área tombada, possui um desenho ortogonal que segue o relevo,

tendo de um lado a lagoa de Santo Antônio e do outro os morros da Glória, de Nossa Senhora e do Moinho. Essa configuração possui características peculiares como a posição da igreja de Santo Antônio dos Anjos, que não se alinha com a praça Vidal Ramos em frente, como é comum nas cidades coloniais do período, mas, sim, com a rua Conselheiro Jerônimo Coelho, ficando a praça deslocada para a esquerda, mas de frente para a Lagoa.

O bairro Centro, que é também o centro preservado da cidade de Laguna, comporta as instituições da administração pública, como a prefeitura da cidade e as instituições bancárias, além de variados tipos de serviços e comércio, como também áreas destinadas ao lazer e fruição da população, como praças de variados formatos e dimensões e edificações de uso residencial. O que torna essa área rica de possibilidades é a presença do uso residencial, que, associado às demais atividades de lazer, comércio e serviço, compõe um ambiente vivo que dialoga com a cidade contemporânea, “o que lhe atribui um valor simbólico superior aos demais bairros da cidade” (Cittadin, 2010, p. 124).

O primeiro plano diretor da cidade foi elaborado em 1978, vigente na prática até 2014, quando da aprovação de um novo plano. O período coincide com a implementação de várias obras pelo poder público, como pavimentação de ruas, ampliação das redes de distribuição de energia elétrica e de água.

Na área central, foram propostos alguns tombamentos municipais, concentrados no entorno da praça República Juliana e em algumas edificações isoladas. Porém, segundo Lucena (1998) esses tombamentos não impediram as

renovações urbanas permitidas pelo plano diretor de 1978 como a ampliação do gabarito permitido para quatro pavimentos, o que ocasionou a demolição de diversos casarios ao longo da rua Gustavo Richard, antiga rua da Praia, que foram substituídos por agências bancárias, escritórios e novos prédios residenciais.

Segundo Lucena (1998), a destruição desse acervo arquitetônico e urbanístico só não foi mais devastadora em função do posterior tombamento Federal de toda a área central, em 1985, que impossibilitou a demolição de qualquer imóvel no centro da cidade.

A partir do tombamento até o final da década de 1990, houve maior expansão imobiliária na região do Mar Grosso em relação à área central. Lucena (1998, p. 52) considera que, a partir desse período, houve “uma reanimação das atividades, principalmente comerciais”. Provavelmente, consequência da presença de novos moradores nos meses mais quentes, atraídos pela praia e pelo carnaval, em um primeiro momento, e mais tarde pelas qualidades paisagísticas e históricas do restante da cidade.

Ao longo desse período, pós-tombamento, a configuração urbana da área central pouco se alterou, mantendo as características de seus espaços públicos praticamente inalterados, já que a maioria dos investimentos se concentrou a leste, no bairro Mar Grosso.

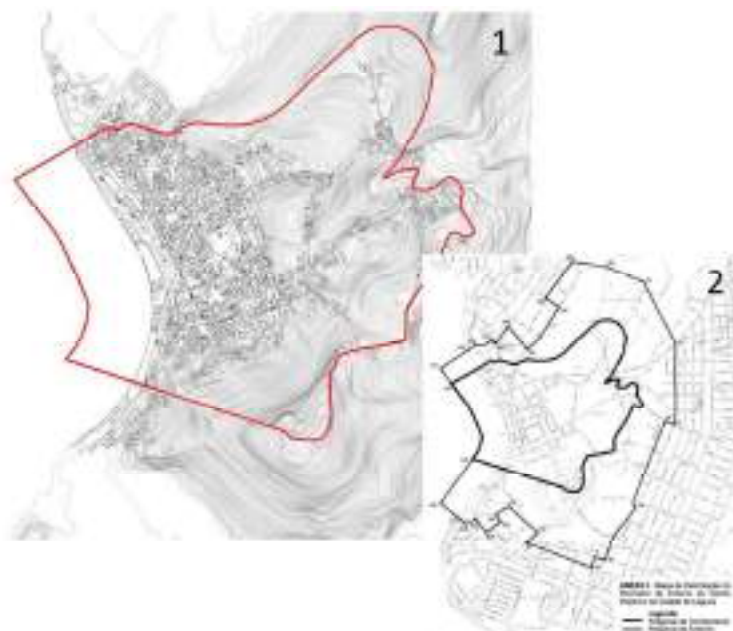
Os espaços públicos do bairro Centro foram se constituindo conforme a própria cidade foi se alterando no decorrer das décadas. Podemos presumir que inicialmente, de forma espontânea e aleatória, conforme a necessidade de uso e da configuração espacial gerada pela ocupação humana. A princípio, os espaços públicos mais antigos, como, por exemplo, a praça da Matriz (Campo do Manejo) e a Fonte da Carioca (Campo da Fonte), nasceram configurados pelo uso diário e rotineiro dos que ocupavam a cidade, assim como surgiriam nas décadas seguintes, conforme a cidade se desenvolvia.

A poligonal de tombamento foi definida durante o processo de tombamento em 1984, quando o bairro Centro passou por extensa análise devido a um parecer de tombamento pelo Iphan, já a poligonal de entorno foi definida bem mais tarde, em 2016 (Figura 11).

A poligonal de tombamento é delimitada por linhas imaginárias, as poligonais, que utilizam as ruas, incluindo os lotes que para elas se abrem ou as cotas de topografia, para delimitar a área tombada a ser preservada, e também, seu entorno imediato. (Motta e Thompson, 2010, p. 84)

No caso de Laguna, o tombamento do bairro Centro, que se localiza na porção sul do município, às margens da lagoa de Santo

Figura 11 – O bairro Centro e a indicação da poligonal de tombamento (1) e da poligonal de entorno (2) – 2018



Fonte: elaboração própria baseada em Iphan (2018).

Antônio, a área protegida pelo processo de tombamento incluiu, além da malha urbana e dos edifícios, também os morros circundantes e uma faixa de 200 metros da lagoa. Durante o processo, foi considerada, além das edificações e do sistema viário, a paisagem de entorno do centro da cidade, entendendo-se o conjunto a ser tombado em sua totalidade, e não apenas em partes ou edificações desconectadas.

A região comporta instituições públicas, serviços e comércio, além de ainda manter o uso residencial. Essa característica faz com que a área protegida esteja diretamente ligada ao dia a dia da cidade e, por isso, deve ser entendida como um ambiente dinâmico, onde as interações sociais e culturais acontecem e se

desenvolvem cotidianamente. As áreas analisadas encontram-se dentro dos limites dessa poligonal de tombamento.

O bairro Centro tem poucos vazios urbanos, pois é uma área bastante consolidada. Os vazios são compostos, em sua maioria, por espaços públicos, como rua, passeios e praças. Os locais analisados foram a praça da Matriz, a praça da República Juliana, o morro do Rosário, o largo da Carioca, a área do mercado público e sua doca e a praça Paulo Carneiro, que fica em frente ao Mercado. Foram incluídas, nessa análise inicial, as áreas adjacentes e o sistema viário circundante, por comporem também o espaço público (Figura 12).

Figura 12 – Configuração atual do bairro Centro, onde podemos perceber sua forma consolidada e seus principais espaços públicos



Fonte: elaboração própria a partir de imagem da PML (2018) e levantamentos realizados pelo autor, em 2017.

Por ordem cronológica, os espaços públicos mais antigos do bairro Centro são: a praça da Matriz, a praça da República Juliana e o largo da Carioca. Para o desenvolvimento do estudo proposto, o bairro Centro foi dividido em quatro setores, englobando um ou mais dos locais analisados. O critério de escolha baseou-se na relevância sociocultural, na configuração urbana e por comportarem as áreas mais antigas do bairro, identificadas durante a análise histórico-estrutural e a construção das imagens (mapas). Para o desenvolvimento deste artigo, foi selecionado um dos setores, o Setor 1, que engloba a praça da Matriz, as ruas circundantes e o calçadão (Figura 13).

No final do século XIX, tiveram início os projetos de melhorias na urbanização do bairro Centro: foi implantada a iluminação pública

e efetuado o calçamento das principais vias, como a Gustavo Richard e a Raulino Horn, que receberam pavimentação de pedra de matacão ou calcário.

Em 1915 foi inaugurado, onde antes era o Campo do Manejo, o jardim Calheiros da Graça, atual praça Vidal Ramos, com traçado geométrico, palmeiras imperiais (algumas ainda continuam na praça), chafariz circular e uma cerca para evitar a entrada de animais. Rapidamente, o jardim se tornou um local destinado a lazer, festas e convívio social, que antes ocorriam na praça Conde D'Eu, hoje praça República Juliana.

No seu entorno, foram construídos os clubes Blondin (1917) e Congresso (1935) e o Cine Teatro 7 de setembro (1858), o que reforçou a característica social do jardim público.

Figura 13 – O bairro Centro com a indicação dos quatro setores analisados (contorno em vermelho), e o Setor 1 apresentado nesse artigo (pintado em vermelho) – 2017



Fonte: o autor, em 2018.

Em 1925, a cerca e o muro da praça foram retirados e, com o fechamento do cinema na década de 1960, a praça e as demais áreas do bairro Centro foram perdendo seu movimento nos finais de semana (Lucena, 1998).

Ao longo da última década, a administração pública municipal bem como entidades privadas promovem eventos no bairro Centro (Figura 14), alguns de caráter mensal, outros anuais, com o intuito de promover a presença de pessoas na área e fomentar a dinâmica urbana. Dentre esses eventos podemos destacar a Feira Livre de Artesanato, de caráter mensal, o Pré-Carnaval e a Festa de Santo Antônio, de caráter anual.

No Setor 1 (Figura 15), encontram-se os espaços públicos mais antigos e tradicionais do bairro como a praça Vidal Ramos. Pode-se considerar que seus espaços públicos mantêm praticamente a configuração que tinham quando a Vila da Laguna foi criada. A capela de pau-a-pique construída em 1696 deu lugar, em 1738, à igreja Santo Antônio dos Anjos da Laguna, ou, simplesmente, Igreja Matriz, e ao antigo Campo do Manejo, atual praça Vidal Ramos.

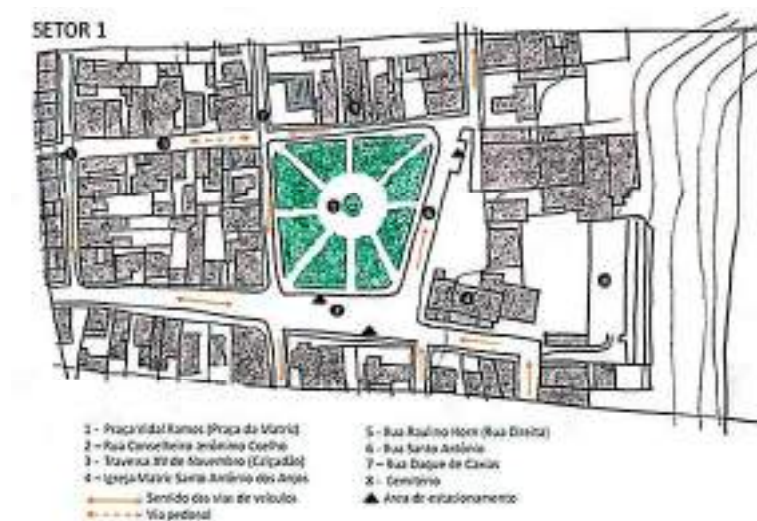
Fazem parte desse setor a praça Vidal Ramos ou da Matriz, o calçadão (rua XV de Novembro) e as demais ruas adjacentes. Essa é a área onde a cidade teve início, local da primeira capela e das primeiras residências, inclusive

Figura 14 – Eventos que ocorrem no bairro Centro e no Setor 1:
Feira Livre de Artesanato (1); Pré-Carnaval (2); Festa de Santo Antônio (3 e 4)



Fonte: elaboração própria a partir de imagens do site da Prefeitura Municipal de Laguna (PML, 2018).

Figura 15 – Setor 1, com a identificação dos espaços livres públicos analisados – 2018



Fonte: o autor, em 2018.

uma das mais tradicionais. O mapeamento da área da praça Vidal Ramos demonstrou que ela é bastante utilizada tanto para momentos de lazer e permanência como para área de circulação e conexão com as ruas de seu entorno.

Em termos de uso e de qualidade do espaço público, podemos afirmar que o elemento urbano mais significativo é a praça Vidal Ramos e da Matriz. Ao longo do desenvolvimento da cidade, a praça foi se modificando até que, em 1930, recebeu sua configuração atual, que permanece até hoje. Além dela, um elemento urbano mais recente é o calçadão da rua XV de Novembro, construído no início dos anos 2000, que recentemente passou por uma reconfiguração do seu espaço, com a instalação de uma nova pavimentação, novos mobiliários urbanos

e um sistema de drenagem baseado na infraestrutura verde, que propõe uma forma mais natural de drenagem urbana.

Em relação às demais áreas do bairro Centro, o Setor 1 exerce uma função atratora em função dos diversos usos encontrados: duas das quatro agências bancárias que o município possui, variado comércio e serviços, residenciais e edifícios de caráter religioso, como a igreja Matriz e o centro espírita, considerado um dos mais antigos do Estado, e edificações de caráter cultural, como o centro cultural Santo Antônio e a casa da Anita. Por tudo isso, é uma área bastante frequentada, abrigando tanto moradores do setor quanto usuários e trabalhadores dos serviços e comércios oferecidos no bairro (Figura 16).

Figura 16 – Setor 1: travessa XV de Novembro (1), rua Conselheiro Jerônimo Coelho (2), rua Santo Antônio e, ao fundo, a igreja Matriz (3), calçadão, continuação da rua XV de Novembro (4), praça Vidal Ramos ou da Matriz (5) e rua Santo Antônio (6) – 2018



Fonte: o autor, em 2018.

Considerações iniciais sobre a aplicação da metodologia em um centro preservado

Podemos identificar que o Setor 1 possui tanto usos diários quanto sazonais. Consideramos diários os usos dos moradores e frequentadores do bairro Centro, por exemplo, nos horários de missa; sazonais, os ocorridos uma vez ao ano, como a Festa de Santo Antônio, que utiliza o espaço da praça Vidal Ramos e as ruas adjacentes para os festejos que ocorrem sempre na primeira quinzena de junho. Quanto às qualidades de desenho urbano analisados – imagibilidade; recinto; escala humana; transparência e complexidade – pudemos perceber que, mesmo que o seu espaço público não possua nem manutenção nem infraestrutura de qualidade, esse espaço não perdeu suas qualidades.

O Setor 1 foi analisado, conforme definidos anteriormente, de início, a partir da leitura do espaço urbano e depois com a leitura do espaço do usuário, com a medição dos atributos. A síntese dessa análise é apresentada no Quadro 2.

Segundo Ewing e Clement (2013), as medições das características físicas encontradas no ambiente podem ajudar a explicar as qualidades do projeto urbano e além disso, as qualidades do projeto urbano podem ajudar a explicar a caminhabilidade global de um lugar.

Considerando os atributos inerentes a um centro antigo, como a imagibilidade e a complexidade, tal medição pode contribuir para elaborar, de maneira mais adequada, manuais de uso do espaço público em cidades preservadas.

Durante as medições das qualidades do desenho urbano, ao identificar os atributos de imaginabilidade, enquadramento, escala

humana, transparência e complexidade, considerou-se a importância das fachadas dos edifícios na composição e configuração do espaço público. Considerando os atributos estéticos e de beleza dos edifícios históricos, essa relevância, no caso de Laguna, adquire maior importância.

Outra questão importante foi entender que os espaços públicos, em uma cidade protegida, pouco diferem dos demais, talvez apenas no quesito impermanência, pois, ao ser tombada, sua configuração e relação entre espaços construídos e espaços livres permanece por mais tempo inalterada. Mesmo assim, a forma como os espaços se relacionam mantém as mesmas características de outras cidades.

Vale ressaltar, porém, que as configurações dos espaços públicos encontradas no Setor 1, analisado para a elaboração deste artigo, estão diretamente relacionadas com o tamanho do bairro e da cidade como um todo, só podendo ser comparadas aos espaços públicos de outras cidades de mesmo porte e características similares.

Por fim, quanto ao uso da metodologia, consideramos que ela é adequada com a leitura do espaço do usuário quando consideramos a escala da rua e da praça, que é a escala do pedestre, onde estão os atributos que podem definir a qualidade do desenho urbano na escala do pedestre.

Porém, para ser eficiente, esta análise deve considerar as demais escalas do espaço urbano: a escala da cidade, em que devem ser analisadas a legislação, as formas de parcelamento do solo, o suporte físico e as políticas urbanas, e a escala do bairro, em que podemos mensurar e identificar a infraestrutura urbana, a relação entre os espaços livres privados e públicos.

Quadro 2 – Resumo do setor analisado

Atributo (Atributos de qualidade do espaço público urbano)	Etapas	Legenda*	Observações
Imagibilidade	Presença de pátios, praças, parques e jardins acessíveis	XXX	Embora, por ser um sítio tombado, o item presença de edifícios históricos possa parecer redundante, consideramos relevante mantê-lo. Quanto ao nível de ruído estimado, foram considerados os dias e horários comerciais. Mesmo sendo um centro de menor escala, há presença maciça de veículos automotores durante todo período comercial. Existe uma tentativa de uso das calçadas por parte dos cafés e restaurantes locais em outras vias do bairro, mas nesse Setor ainda é pouco explorado.
	Características principais da paisagem visíveis / proeminentes	XXX	
	Presença de edifício histórico	XXX	
	Edifícios com identificação de uso	XX	
	Presença de áreas para refeições ao ar livre	–	
	Presença de pessoas	XXX	
	Nível de ruído (estimado)	**	
Enquadramento	Presença de eixos visuais fortes	XXX	Quanto ao enquadramento, o Setor 1 pode ser considerado homogêneo, sendo bastante similar com o entorno do bairro quando consideramos as características paisagísticas do sítio onde está inserido. Podemos considerar que a presença da lagoa e dos morros proporciona o enquadramento de todo o bairro, contribuindo em qualidade com a paisagem urbana local.
	Proporção de fachadas dos dois lados da rua	XXX	
	Proporção de céu	XXX	
	Presença de arborização, tanto na rua quanto nos pátios privados	XX	
Escala humana	Presença de eixos visuais fortes	XXX	A ausência quase total de edifícios com mais de quatro pavimentos contribui para que o atributo escala humana seja homogêneo e de caráter similar em todo o Setor 1, bem como em todo bairro Centro. As restrições do tombamento impedem a verticalização do bairro e contribuem com a manutenção desse atributo.
	Presença de janelas e/ou vitrines ao nível da rua	XXX	
	Altura dos edifícios	XXX	
	Presença de vegetação de pequeno porte nas ruas e passeios	X	
	Presença de mobiliário urbano	XX	
	Presença de áreas com mesas na calçada	XX	
Transparência	Presença de janelas e/ou vitrines ao nível da rua	XX	As atividades, como em muitos centros, ficam concentradas durante o período comercial, sendo menores nos finais de semana. Porém, ainda é perceptível a presença de moradores do bairro no Setor 1, principalmente na praça Vidal Ramos.
	Proporção de fachadas dos dois lados da rua	XXX	
	Presença de atividades e usos	XX	
Complexidade	Presença de diferentes edifícios	XXX	A paleta e as cores a serem usadas nas fachadas são determinadas pelas normas de preservação do Iphan, o que torna o Setor 1 e todo o bairro Centro bastante homogêneos nesse aspecto. As intervenções artísticas no espaço urbano ainda são poucas ou insipientes e, por isso, não causam impacto visível. No Setor 1, encontra-se grande parte do comércio e das atividades bancárias, assim como parte das residências, o que parece contribuir com a grande presença humana nos dias e horários analisados.
	Identificar a cor básica dos edifícios (predomínio)	X	
	Presença de cores que se destacam nos edifícios		
	Presença de locais para refeições ao ar livre	XX	
	Presença de arte urbana	X	
	Presença de pedestres	XXX	

*Legenda: X insuficiente; X regular; XX bom; XXX muito bom; – não se aplica; nível de ruído: alto ***; regular **; baixo *

Fonte: o autor, em 2019.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-8614-7681>

Universidade do Sul de Santa Catarina, curso de Arquitetura e Urbanismo, Tubarão, SC/ Brasil.
diasarq@hotmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-2376-587X>

Universidade do Estado de Santa Catarina, curso de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Florianópolis, SC/Brasil.
soniaa@arq.ufsc.br

Notas

- (1) O tema deste artigo está relacionado com uma pesquisa mais ampla que busca identificar as relações existentes entre a preservação de áreas centrais e a qualidade do desenho urbano.
- (2) Entendemos que existem diversos trabalhos acadêmicos que tratam da formação do território brasileiro e, mais especificamente, do Tratado de Tordesilhas, mas, apesar de sua relevância, é aqui citado por conta da contextualização histórica e da formação da cidade de Laguna.

Referências

- CABRAL, O. R. (1937). *Santa Catarina: história e evolução*. Disponível em: <http://www.brasiliana.com.br>. Acesso em: 13 jun 2017.
- CITTADIN, A. P. (2010). *Laguna, paisagem e preservação: o patrimônio cultural e natural do município*. Dissertação de mestrado. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina.
- CULLEN, G. (2009). *Paisagem urbana*. Lisboa, Edições 70.
- EWING, R.; CLEMENTE, O. (org.) (2013). *Measuring Urban Design: metrics for livable places*. Washington, DC, Island Press.
- HABERMAS, J. (2003). *Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (2018). Disponível em: www.portal.iphan.gov.br. Acesso em: 20 set 2018.
- JACOBS, J. (2011). *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo, WMF Martins Fontes.

- LUCENA, L. M. F. (1998). *Laguna: de ontem a hoje – espaços públicos e vida urbana*. Dissertação de mestrado. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina.
- LYNCH, K. (1997). *A imagem da cidade*. São Paulo, Martins Fontes.
- MOTTA, L.; THOMPSON, A. (2010). *Entorno de bens tombados*. Rio de Janeiro, Iphan. Série pesquisa e documentação do Iphan.
- PML – Prefeitura Municipal de Laguna (2018). Disponível em: www.laguna.sc.gov.br. Acesso em: 20 set 2018.
- RAPOPORT, A. (1990). *Human aspects of urban form: towards a man – environment approach to urban form and design*. Oxford, Pergamon Press.
- TUAN, Y.-F. (2012). *Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente*. Londrina, Editora da Universidade Estadual de Londrina.

Texto recebido em 30/abr/2022

Texto aprovado em 12/abr/2024

Cultural heritage, master plan, and the right to the city in Brazil: state of the art

Patrimônio cultural, plano diretor
e o direito à cidade no Brasil: estado da arte

Eleonora Bahr *Pessôa* [I]
Mariluci Neis *Carelli* [II]
Dione da Rocha *Bandeira* [III]

Abstract

The guidelines established by the City Statute mandate the guarantee of the right to sustainable cities, democratic management, and the inclusion of heritage policy in urban development planning and management. The objective of this study is to carry out state-of-the-art research, in databases, on the Brazilian academic production related to the approach to cultural heritage in municipal master plans between 2011 and 2020. Through the state-of-the-art methodology, it was concluded that there is limited academic production connecting master plans to cultural heritage.

Keywords: cultural heritage; master plan; state of the art.

Resumo

As diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade determinam a garantia do direito a cidades sustentáveis, à gestão democrática e à inclusão da política patrimonial no planejamento e na gestão do desenvolvimento urbano. O objetivo deste trabalho é realizar uma pesquisa do estado da arte, em bancos de dados, sobre a produção acadêmica nacional relacionada à abordagem do patrimônio cultural entre 2011-2020, nos planos diretores municipais. Por meio da metodologia estado da arte foi possível concluir que há pouca produção acadêmica relacionando o plano diretor ao patrimônio cultural.

Palavras-chave: *patrimônio cultural; plano diretor; estado da arte.*



Introduction

The Brazilian Federal Constitution of 1988 established in its article 182 the responsibility for implementing urban policy to the municipal government, in cooperation with civil society, with the purposes of organizing the development of the city social functions and guaranteeing the well-being of its inhabitants (Brasil, 1988). Later, the City Statute regulated articles 182 and 183 of the Federal Constitution and established the parameters and guidelines for urban policy in Brazil. It offers instruments, including the master plan, so that the municipality can intervene in the planning processes and guarantee the right to the city (Brasil, 2001). The City Statute defines the master plan as a basic instrument to guide the development and planning policy with the function of defining the conditions to which property must conform to fulfill its social function. To this end, it establishes as guidelines, among others:

(I) guarantee of the right to sustainable cities, understood as the right to urban land, housing, environmental sanitation, urban infrastructure, transportation and public services, work and leisure, for present and future generations; (II) democratic management through the participation of the population and associations representing the various segments of the community in the formulation, execution, and monitoring of urban development plans, programs and projects; [...] (XII) protection, preservation, and recovery of the natural and built environment, of the cultural, historical, artistic, landscape, and archaeological heritage. (Brasil, 2001, free translation)

In September 2015, the United Nations (UN) approved the 2030 Agenda, which provides for the implementation of 17 Sustainable Development Goals (SDGs) and their 169 targets for the period 2016 to 2030 (UN, 2015). Among the goals, the 11th stands out, which aims to make cities and human settlements inclusive, safe, resilient, and sustainable. Among the targets for this goal, we emphasize target 11.3, which consists of increasing inclusive and sustainable urbanization, capacities for participatory, integrated, and sustainable human settlement planning and management in all countries by 2030; and target 11.4, which aims to strengthen efforts to protect the world's cultural and natural heritage.

In view of this, it is necessary to notice:

Cultural heritage management [...] only breaks its isolation and harmonizes with the real meaning of sustainable development if it is part of the agenda and efforts of government planning and the actions of public authorities and private enterprise. The cultural dimension must increasingly be incorporated into other dimensions of development, such as the social and economic, relegating partial solutions to the past, incapable of providing alternatives for a complex and dialectical reality. (Iphan, 2012, free translation)

The right to the city, in addition to its protection in the City Statute and its inclusion in the 17 SDGs, is mentioned in several documents produced in international social forums, such as the World Charter for the Right to the City (Polycentric World Social Forum, 2006), the Charter-Agenda for Human Rights in the City (United Cities and Local Governments, 2009),

the Mexico City Charter for the Right to the City (2009), and the Rio de Janeiro Manifesto on the Right to the City (2010).

This investigation aims to discuss the state of the art of academic research that simultaneously contains among its keywords: “cultural heritage,” “master plan,” and “right to the city” or “right to a sustainable city.” To this end, a state-of-the-art searching was carried out in the Brazilian Digital Library of Theses and Dissertations (BDTD), in the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (Capes) Catalog of Theses and Dissertations, in the Capes Periodicals Portal, and in the Scientific Electronic Library Online (SciELO) portal.

Anyway, cultural heritage policies duly included in the master plan can promote the constitutional right to a sustainable city. However, despite the right to the city being contemplated in the aforementioned documents and in Brazilian legal regulations, deep-rooted problems (such as violence, unemployment, and inequality) persist in cities, as observed by Carlos (2007, p. 83, free translation):

Inequalities can no longer be ignored, it is no longer possible to govern by forging unanimity. The heightening of urban contradictions, the result of rapid growth, in which the State places itself at the service of the capital expanded reproduction, is an indisputable fact. Urban space reproduces itself, reproducing segregation, the result of the privilege granted to a portion of Brazilian society.

Considering the cultural heritage is included in the city's master plan as a means of ensuring the right to a sustainable city, the purpose here was to conduct a survey of related academic productions. Thus, the state of the art was chosen, which, according to Romanowski and Ens (2006), makes it possible an overview of what has been produced on a given subject.

The research methodology

The state of the art, according to Ferreira (2002), is a methodology of academic and scientific production of inventory and description character. It is developed in the direction of

pointing out paths that have been taken and aspects that are addressed to the detriment of others. Carrying out these assessments makes it possible to contribute to organize and analyze the definition of a field, an area, in addition to indicating possible contributions of research to social ruptures. (Romanowski; Ens, 2006, p. 39, free translation)

Identifying the state of the art and mapping the academic production of a research area are relevant, since “the state of the art helps us understand how knowledge is produced in a given area of knowledge in doctoral theses, master's dissertations, journal articles, and publications” (Romanowski; Ens, 2006, p. 39, free translation). Furthermore, state of the art is a methodology that allows

us to experience greater familiarity with the problem, with a view to forming hypotheses (Gil, 1999).

In the same way, Romanowski and Ens (2006, p. 39, free translation) explain:

State of the art can mean an important contribution in the constitution of the theoretical field of an area of knowledge, as it seeks to identify the significant contributions to the construction of theory and pedagogical practice, the restrictions on the field in which the research moves, its dissemination gaps, investigated innovative experiences that point out to alternative solutions to practical problems, and research contributions in the constitution of proposals in the focused area.

State-of-the-art research provides new perspectives to the ones who seek to elucidate an issue, as Soares (free translation) emphasizes:

Understanding the state of knowledge on a topic, at a given moment, is necessary [...] in order to periodically order the set of information and results already obtained, an ordering that allows for the indication of the possibilities of integrating different, apparently autonomous perspectives, the identification of duplications or contradictions, and the determination of gaps and biases. (Soares, 1989, p. 3)

Considering the relevance of the state of the art highlighted by the mentioned authors, it was decided to map studies that related cultural heritage and the city's master plan thinking on the promotion of the right to the

city. Thus, a preliminary search was carried out in September 2020 in the BDTD with the terms "master plan" AND "cultural heritage" AND "study mapping" OR "master plan" AND "cultural heritage" AND "bibliographic review" OR "master plan" AND "cultural heritage" AND "state of the art". No research related to the searched terms was found that indicated the existence of a mapping of studies on the chosen keywords. This lack justifies this study.

To develop an investigation on national academic production related to the cultural heritage in the Brazilian municipalities' master plans, the object and sources of research were delimited by the following parameters:

a) thematic parameter: production associated with the following keywords: "cultural heritage," "master plans," and "right to the city or right to a sustainable city";¹

b) linguistic parameter: national academic and scientific productions, including those produced by Brazilian authors and published abroad;

c) sources for consultation: periodicals, theses, and dissertations from the BDTD of the Brazilian Institute of Information in Science and Technology, in the Capes Catalog of Theses and Dissertations, in the CapesS Periodicals Portal, and in the SciELO portal;

d) chronological parameter: 2011–2020.

With the parameters established, the investigation began with the following systematic searches:

1) the following keywords were used in the description field: "cultural heritage" AND² "master plan" AND "right to the city" OR "right to sustainable cities";

2) since no results were found for this search, it was decided to continue the search using, in the description field, only the keyword “master plan;”

3) the search was expanded using the word “master plan” and adding another keyword related to the object of study, “cultural heritage.” To this end, the words “master plan” AND “cultural heritage” were entered in the search field, following the same parameters described previously;

4) a search was performed using the word “master plan”, adding another keyword related to the object of study, “right to the city” OR “right to a sustainable city”, using the same parameters.

These searches were carried out in the following databases: BDTD, CapesS Periodicals Portal, and SciELO. To perform the search in the CapesS Catalog of Theses and Dissertations, the Brazilian Open Data Portal,³ was used. Once the open data page was accessed, the term Capes was entered in the search field, and the CSV data was selected, which allows the location of the theses and dissertations that are available by year in XLS and CSV data files. The files for the respective years were downloaded, selecting the CSV data. Each file was systematized, and filters were applied according to the parameters established for the investigation.

In this way, the results found in the search portals were collected, catalogued, grouped, quantified, and expressed in thematic tables. They were also grouped into two blocks, separating in the first block the works that contain among their keywords the terms “master plan and cultural heritage”, and in the second block those that contain among their keywords the terms “master plan and right to the city or right to a sustainable city”.

To demonstrate the thematic content of the selected research, a *word cloud*⁴ (WC)⁵ was constructed using the keywords of the 11 selected productions, aiming to highlight the approximation and the relationship with the theme proposed here.

State of the art: results

Based on the information collected, the results obtained were systematized, and it was found that the triad “cultural heritage,” “master plan” and “right to the city” or “right to sustainable cities” was not the subject of academic production in the research carried out in these databases in the period 2011-2020.

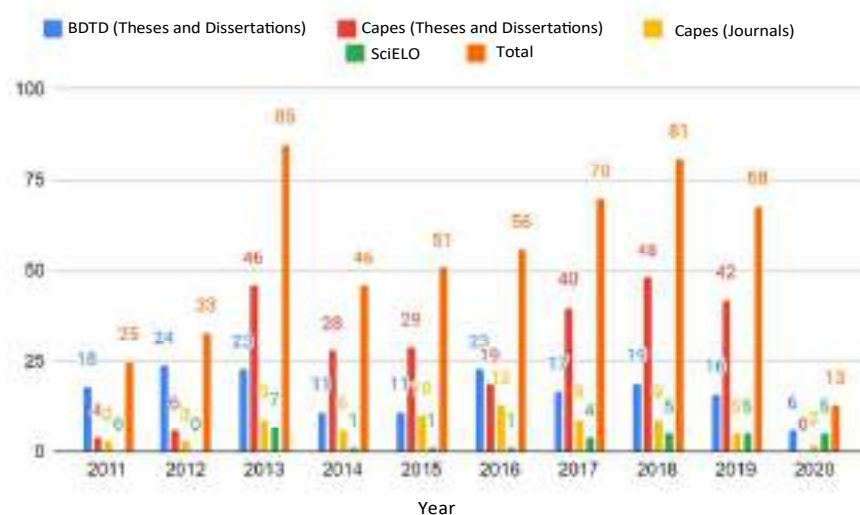
The search carried out with the keyword “master plan” yielded the results shown in Chart 1.

Chart 1 – Number of academic productions on master plan, cultural heritage, right to the city and to the sustainable city in Brazil, from 2011 to 2020

Source	Descriptors			
	“master plan”	“master plan” AND “cultural heritage”	“master plan” AND “right to the city” OR “right to the sustainable city”	“master plan” AND “cultural heritage” AND “right to the city” OR “right to the sustainable city”
BDTD/IBICT	(168) 134 dissertations 34 theses	No production	3 dissertations	No production
Capes Catalog of Dissertations and Theses	(262) 217 dissertations 40 theses 3 professional work 1 project application 1 product or process	5 dissertations	(14) 12 dissertations 2 theses	No production
Capes Periodicals Portal	(69) 67 articles 1 these 1 book	2 articles	1 article	No production
SciELO	29 articles	1 article	No production	No production
Total	528	8	18	0

Source: elaborated by the authors, in 2021.

Graph 1 – Number of theses, dissertations, and articles on master plan by year of defense/publication, period 2011-2020



Source: elaborated by the authors, in 2021.

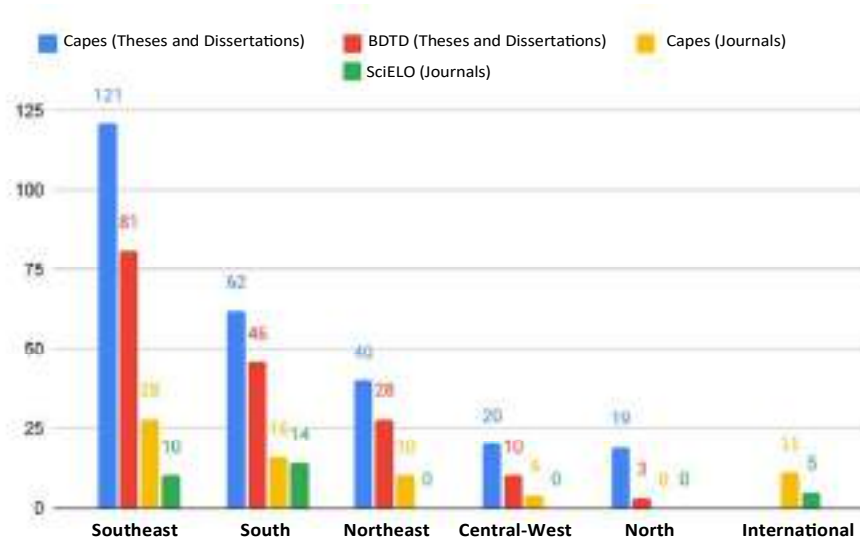
In Graph 1, we present the mapping of the longitudinal distribution of productions throughout the research period, by database. The lowest volume of publications was found in 2020, 13 works. It is possible that this low volume is related to the context of the Covid-19 pandemic.

The total of 528 works was found about the topic “master plan”. Graph 2 shows this result by Brazilian region. It is possible to see that there is a greater concentration in the Southeast region, with 45.5% of the productions (240 works). The second largest concentration was observed in the South region (26% / 138

works). The Northeast region occupies the third position in number of productions (15% / 78 works). In the Central-West region, 6.5% of the productions (34 works) were found, and in the North region, 4% (22 works).

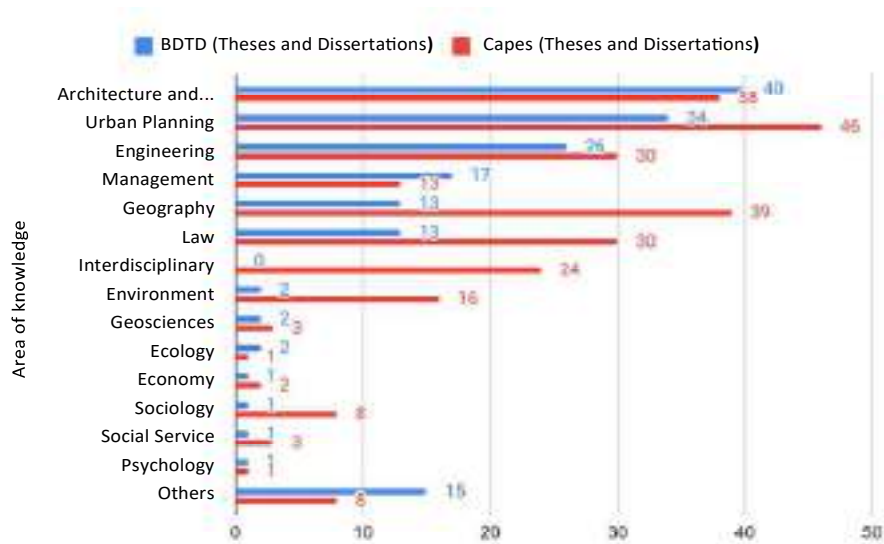
Regarding the area of knowledge to which the academic works are related, the item was seen in the Capes Theses and Dissertations Catalog and in the BDTD portal, since the Capes Periodicals Portal does not provide this information. It was found that the productions were mostly related to the areas of architecture and urbanism, geography, engineering, and urban planning (Graph 3).

Graph 2 – Theses and dissertations on the master plan, by Brazilian region, period 2011-2020



Source: elaborated by the authors, in 2021.

Graph 3 – Productions on master plan, period 2011-2020



Source: elaborated by the authors, in 2021.

Chart 2 – Publications on “master plan” and “cultural heritage”, period 2011-2020

Title	Year	Author	Keywords
Dissertations			
Master plan as an element of preservation of the historical-cultural environment	2013	Juliana Chilanti TONIAL	Environmental preservation. Historical and cultural environment. Cultural heritage. Municipal master plan.
Cultural heritage and the city: an analysis of conflicts related to the listing of the old town and the historic center of Manaus	2013	Allan Carlos Moreira MAGALHÃES	Environmental law. Cultural heritage. City master plan.
The proposal to safeguard the special preservation units (UEPs) of Maceió: an assessment after 10 years of the establishment of the urban planning instrument	2017	Rafaela Cristina dos Santos CARVALHO	Maceió master plan; special preservation units; built cultural heritage.
Articles			
Cultural heritage and master plan in small municipalities	2016	Murilo Serafim TREVIZOL	Cultural heritage; master plan; social function of property.
The protection of cultural heritage and the municipality of Uberlândia-MG	2012	Marlene Teresinha de Muno COLESANTI; Sanny Rodrigues Moreira CAMPOS	Cultural heritage. City statute. Master plan. Uberlândia.
Cultural heritage, city, sustainability: what is the role of urban legislation in preservation and development?	2014	Vanessa Gayego Bello FIGUEIREDO	Preservation of cultural heritage; sustainable development; cultural landscape; master plan; special areas.

Fonte: os autores, em 2021.

All the 96 articles found (67 from the Capes Periodicals Portal and 29 from the SciELO portal) were published in 51 journals.

Among them, 25 works were found when the word “master plan” was added to the descriptors “cultural heritage”, and “right to the city” or “right to a sustainable city”. Of these, eight works (five dissertations and three articles) have as keywords “master plan and cultural heritage”. Among them, two dissertations were not aligned with the study object and were excluded, while six works (three dissertations

and three articles) remained, found in the Capes Theses and Dissertations Catalog, Capes Periodicals Portal, and SciELO (Chart 2).

The remaining 18 papers have the keywords “master plan” and “right to the city” or “right to a sustainable city”. Among them, 13 were not aligned with this study and were excluded. Then, five papers aligned with this research (two theses, two dissertations, and one article) found in the Capes Theses and Dissertations Catalog and Capes Periodicals Portal remained, as shown in Chart 3.

Chart 3 – Publications on “master plan and right to the city”, period 2011-2020

Title	Year	Author	Keywords
Dissertations			
Popular participation and deliberative democracy as legitimization of urban policies and guarantee of the right to the city	2017	Jauro Sabino von GEHLEN	Right to the city; deliberative democracy; master plan; popular participation.
Urban space, law, and the right to the city in dispute: the (in)existence of democratic management in the review process of the III Pelotas Master Plan by the Master Plan Municipal Council (2013-2017)	2018	Marcela Simões SILVA	Right to the city; city statute; master plan; democracy.
Theses			
The right to self-ordering: experiments in subversive planning and resistance to heteronomous territorial planning in Paranaguá-PR	2018	Marcelo Cunha VARELLA	Direito à cidade; ordenamento territorial; conflito territorial; plano diretor; novos movimentos sociais; ação social; planejamento subversivo
Right to the city and popular participation in urban policy in the city of Natal/RN: a socio-legal critique of urban law	2019	Ana Mônica Medeiros FERREIRA	Right to the city; urban law; popular participation; master plan; urban strategy in Natal/RN
Article			
Some contributions by Milton Santos to understanding the participatory master plan for cities	2015	Pedro Nunes Britto MOREIRA; Fernando Antonio de Carvalho DANTAS; Camila Ragonezi MARTINS	Law and geography; master plan; right to the city; popular participation; public policies.

Source: elaborated by the authors, inm 2021.

From the results, it was found the triad “cultural heritage,” “master plan,” and “right to the city” or “right to a sustainable city” was not the object of any academic production in the research carried out in the sources BDTD, Capes Theses and Dissertations Catalog, Capes Periodicals Portal Bank, and SciELO, in the period 2011-2020.

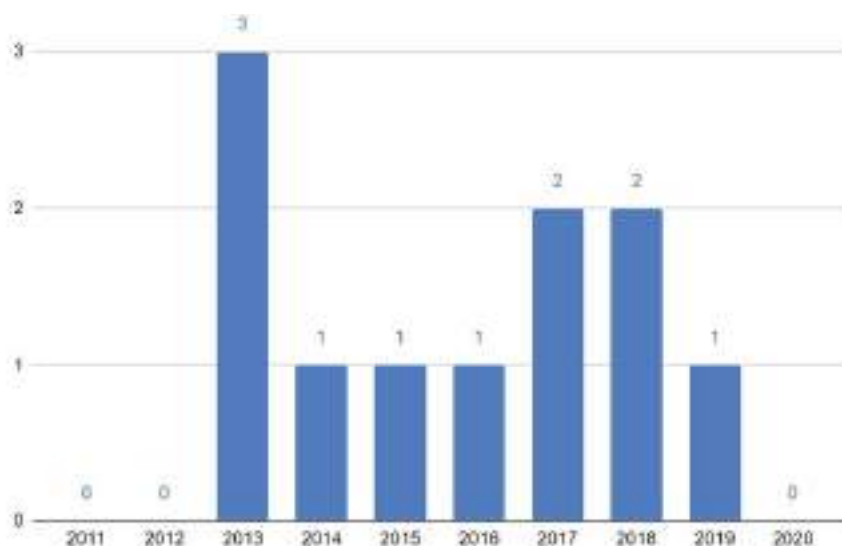
Among the total of 528 works found, 1.14% (6) related to the master plan have “cultural heritage” among their keywords, and 2.09% (11) of the works have affinity with the theme, but do not specifically address the proposed thematic encounter—cultural heritage, master plan, and right to the city. However, they are relevant to the corpus of this research due

to the thematic encounter proposed in parts of chapters, paragraphs, or even in sentences or quotations.

Once the publications were mapped, the analytical reading, interpretation, and presentation of the data were carried out. Graph 4 shows the distribution by year, and Graph 5 the one by Brazilian geographic region.

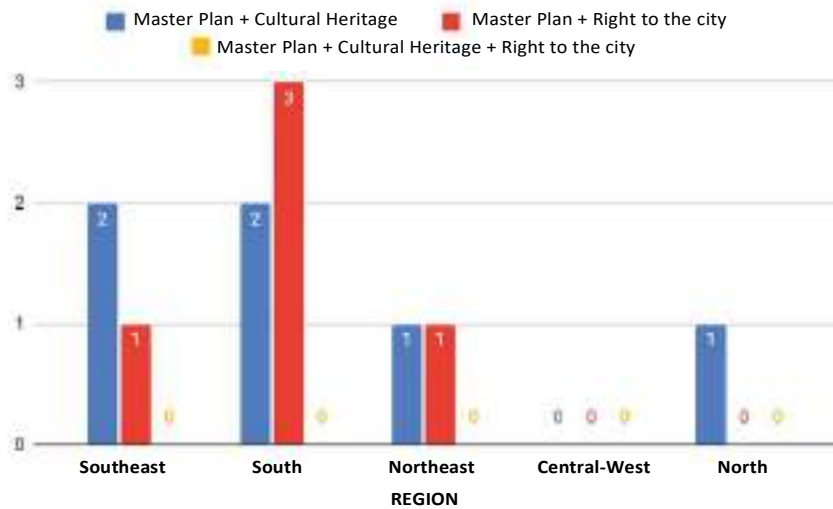
In order to promote a better visualization of the thematic content of the selected research, a word cloud was constructed (Figure 1), with the keywords of the 11 selected productions, shown in Charts 2 and 3. Figure 1 highlights the approach to the subject proposed in this research.

Graph 4 – Production that simultaneously includes “master plan” and “cultural heritage,” and “master plan” and “right to the city,” per year, period 2011-2020



Source: elaborated by the authors, in 2021.

Graph 5 – Academic production that includes “master plan” and “cultural heritage,” “master plan” and “right to the city,” and “master plan,” “cultural heritage,” and “right to the city,” by Brazilian region, period 2011-2020



Source: elaborated by the authors, in 2021.

Figure 1 – Search word cloud



Source: elaborated by the authors, in 2021.

Considering the proposed objective – to find academic production with the keywords “master plan,” “cultural heritage,” and “right to the city” –, it was found that the keyword “master plan” appeared in all the 11 works; “cultural heritage” appeared in six works; “right to the city” appeared in five works; “popular participation” and “democracy” appeared in three works; the keyword “city statute” appeared in two works; and the other keywords appeared in one production.

In this context, the keywords indicate the frequency of the topic. It can be said that “master plan” is the most common keyword and the most relevant subject of the selected productions, followed by “cultural heritage” and “right to the city.”

It is noticed that, although no academic production was found that had as its subject the triad “cultural heritage,” “master plan,” and “right to the city”, the productions identified and selected prove that they are related to the parameters established in the methodology.

First group: master plan and cultural heritage

In this group, it was decided to gather the data with the six works presented in Chart 2, which address “master plan and cultural heritage” and which analyze the inclusion of heritage policy in the municipality urban planning, through the master plan, to promote the right to the city or the right to a sustainable city.

Among the works that present this approach, there is the dissertation entitled *Master plan as an element of preservation of the historical-cultural environment*, written by Tonial (2013). The author studies the master

plan as a tool to preserve the historical-cultural environment and seeks to prove how important is for the municipal master plans to contemplate and regulate the care of the cultural environment, with the purpose of preserving it for the current and future generations. The research showed that the responsibility of caring for and preserving the cultural heritage is of the municipal government and society in order to guarantee one of the fundamental rights – the right to culture –, and also that stories from past generations reach future generations. The author concludes by reaffirming that the municipal master plan is one of the important instruments for the preservation and care of cultural heritage.

In the same direction, the second work, the dissertation entitled *Cultural heritage and the city: an analysis of the conflicts related to the listing of the old city center and the historic center of Manaus*, by Magalhães (2013), aimed to understand the relationship between the city, cultural heritage, and master plan, in the protection of assets of cultural value through urban planning, to promote quality of life for the people who live in the city.

Magalhães (2013) points out that the contemporary concept makes it possible to separate cultural heritage from the idea of exceptionality and monumentality, which was linked to the national identity defended in the Vargas era, in order to consider cultural heritage as something relevant to the groups that compose Brazilian society. In addition, the author affirms cultural heritage is in cities which are not only an urbanized geographic space, but also the result of the cultural manifestations of their people, their production systems, and their social conflicts. In view of this, he defends the need to involve society in the city management,

practicing democratic management. To this end, the necessary urban interventions must be brought to the society's attention. The interests involved must be exposed, and the related cultural values must be identified, so that, once known, they can be debated, and together, society and the government can decide what must be protected and what must be done in the city, promoting quality of life and sustainable development.

The third dissertation is by Carvalho (2017), entitled *The proposal to safeguard the special preservation units (UEPs) of Maceió: an assessment after 10 years of the establishment of the urban planning instrument*. The 56 properties of historical, architectural, and symbolic value that are eligible for protection were included in the master plan. These are assets with material and artistic value, monuments, and common public spaces, linked to memory and affective values. These are old spaces, but also modern. It was found that, although the protection included in the master plan is not equivalent to listing, both instruments have similarities, because the master plan contains conditions, incentives, and penalties related to the conservation of the units and relies on democratic management, since the process of constructing the master plan must necessarily take place in a participatory process.

The fourth work is an article by Colesanti and Campos (2013) entitled *The protection of cultural heritage and the municipality of Uberlândia-MG*, published in the *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia*. The authors discuss the State's responsibility, based on the 1988 Federal Constitution and its instruments to act in the protection of cultural heritage. The

Union, the states, the Federal District, and the municipalities have among their attributions the responsibility to protect heritage assets. The authors recall that the 88 Federal Constitution, in its article 216, presents a broad concept of cultural heritage and provides related and applicable guidelines. However, they consider that the concept and a set of standards do not guarantee the cultural heritage sustainability.

Another element highlighted in the study is article 23 of the 1988 Federal Constitution, which recognizes the municipality as an entity and assigns it responsibilities common to the states and the federal government. Among the attributions listed, there is the duty to care for public heritage (historical, artistic, and cultural). The article addresses urban policy, as a result of demands by popular movements for urban reform, which instituted the new master plan as an instrument of urban development policy. This master plan was understood as a document that, built with popular participation, should guide the actions and interventions of a territory, reconciling collective interests, distributing fairly the benefits arising from urbanization, promoting the right to the city and the protection of cultural heritage. In the case of Uberlândia (MG), Brazil, the study verifies that, although citizen participation in the protection of cultural heritage is guaranteed by Brazilian legislation, in practice, several difficulties arise regarding the implementation of this right (Colesanti; Campos, 2013).

From this perspective, the fifth work, written by Trevizan (2016), an article published in *Cadernos NAUI* under the title Cultural heritage and the master plan in small-scale municipalities, portrays the difficulties and weaknesses found in urban planning. The article deals with the implications for cultural heritage

generated by conflicts that can be triggered by actions proposed by a deficient master plan. It argues that the master plan is the key tool for organizing and balancing existing relationships in a city, even if occupied by a society driven by capital. The author presents a critical reflection on master plans in small municipalities and how these, when not well-prepared, can generate social and economic conflicts in a city.

We also have the sixth work, by Figueiredo, entitled *Cultural heritage, city, sustainability: what is the role of urban legislation in preservation and development?*, published in 2014, which addresses the integration between territorial planning and sectoral policies and considers cultural heritage as a resource for sustainable development and for building a less unequal future.

In the article, the author highlights two experiences: Special Zone for Cultural Preservation (Zepec), created by São Paulo's Strategic Master Plan, and Special Zone of Interest for the Heritage of Paranapiacaba (Zeipp), established by Santo André's Participatory Master Plan. The author states that, while Zepec is based on the idea of a monument and on a segmented view of heritage and the city, with an incongruence between preservation and urban planning policies, Zeipp links territorial planning to preservation policies, environmental conservation, and urban and socioeconomic development, from the perspective of integrated and participatory planning and management. The author does not limit the landscape as a testimony to future generations, but rather as a significant resource in the search for sustainable development of communities, creating identity and memory, values for the protection policy maintenance. Therefore,

according to the author, the policy applied in Santo André (SP), Brazil, is an experience that sought new possibilities for sustainable policies for cities (Figueiredo, 2014).

All the works in this group are unanimous and corroborate other approaches that argue the legislation that makes up urban planning rules appears to be indispensable for the city spatial organization. For Rolnik (1997), urban legislation has the function of serving as a reference for the population, even when it is not applied, since it delimits power and organizes territories, confers meanings and generates notions of civility and citizenship. It functions as a strong cultural reference. Even if it does not actually leave the paper, it ends up marking times and events, establishing an ideal and an intention and constituting facts of urban history. "Therein lies, perhaps, one of the most interesting aspects of the law: it apparently functions as a kind of mold for the ideal or desirable city" (ibid., p. 13, free translation).

All the works, some to a greater or lesser extent, address the weaknesses that exist in master plans, either because they were drawn up without adequately understanding the city and the territory, others because they were not applied or even because they were not elaborated properly. It must be considered that the existence of the master plan by itself, as a document, is not enough to guarantee rights and protect cultural assets as a reference for the society. The achievements are the result of urban reform, but the mechanisms and law instruments by themselves will not be able to consolidate the right to a sustainable city. They need to be well applied. Is this achievement linked to popular pressure? Is it also linked to the fact that legal operators need to break with the practice of market logic?

Instruments and plans, even when supported by laws, are, in principle, merely resources that will only become effective wealth when there are conditions for the effective implementation of these same instruments and plans. These conditions are of various kinds – economic, political, cultural...–, but one aspect that seems decisive in making both the elaboration and implementation of instruments and plans viable, in a society as heteronomous as Brazil, where there are laws that go well and others that don't go well, is popular pressure and the capacity of civil society to monitor and oversee compliance with the laws. (Souza, 2010, p. 322, free translation)

However, all research has shown that there are legal instruments that can, when drawn up with the appropriate popular participation, guide sustainable development.

Second group: master plan and right to the city

In this group, the five works presented in Table 3 are highlighted. They deal with the master plan and the right to the city and problematize democratic management in the city management, urban planning and, consequently, heritage management.

From the legal perspective, the right to a sustainable city is contemplated in the 1988 Federal Constitution. In turn, the City Statute, Federal Law n. 10.257/2001, regulates articles 182 and 183 of the 1988 Federal Constitution and establishes parameters and guidelines for urban policy in Brazil. It provides instruments for the municipality to intervene in planning processes and ensure the realization of the right to the city. The City Statute defines the

master plan as a basic instrument to guide development and planning policy thinking on defining the conditions to which property must conform in order to fulfill its social function.

Von Gehlen (2017), in his dissertation entitled *Popular participation and deliberative democracy as legitimation of urban policies and guarantee of the right to the city*, affirms:

Both the Federal Constitution and the city statute provide for means of popular participation, [...] in order to plan the city according to the citizen's perspective, it is fully possible to achieve this, as long as this participation is effective and significant. (Ibid., p. 15, free translation)

This study deals with popular participation in the formulation of public policies to ensure the right to the city and the implementation of democracy, particularly in the city of Chapecó (SC), Brazil. The author analyzes deliberative democracy and its relationship with effective participation in public policies. He assesses whether current legislation allows for effective popular participation in the formulation of public policies and city planning, and identifies the causes of the deficiency in the exercise of popular participation by citizens and organized civil society in the context of public hearings and deliberative councils. The study seeks to identify the possible consequences of these deficiencies for the guarantee of the right to the city and the implementation of democracy (Von Gehlen, 2017).

This investigation is very relevant, since many Brazilian municipalities are required to prepare and/or review their master plans every 10 years, whose legitimacy is linked to popular participation. Many of the municipalities studied have low popular participation in community meetings, public hearings or other events that require popular participation. They

also face the fact that the few that participate are not always able to represent the interests of most of the population (Von Gehlen, 2017).

It is important to say that popular participation is already supported by several Brazilian regulations, such as article 1, sole paragraph, of the 1988 Federal Constitution, which establishes democracy – participatory and/or representative – as a principle of the democratic state and instituted the cooperation of representative associations in municipal planning as a precept to be followed by municipalities. This is also established in the City Statute, when its guidelines determine that the urban policy management be democratic.

Considering that cultural heritage is included in urban policy, this implicitly determines popular participation in the cultural heritage management. Furthermore, this determination is corroborated by article 216 of the 1988 Federal Constitution, which determines: “The Public Power, with the collaboration of the community, will promote and protect the Brazilian cultural heritage, through inventories, records, surveillance, listing and expropriation, and other forms of safeguarding and preservation” (Brasil, 1988, pp. 139-140, free translation). Is the master plan one of these other forms of safeguarding and preservation?

The other dissertation is by Silva (2018), entitled *Urban space, law, and the right to the city in dispute: the (in)existence of democratic management in the review process of the III Pelotas Master Plan by the Master Plan Municipal Council (2013-2017)*. This study deals with the relationship between urban space and democratic management in the implementation of the right to the city in Pelotas (RS), Brazil, in the review process of the III Master Plan. To this

end, the author problematized the principle of democratic management as a guide for the preparation, monitoring, and review of the master plan and analyzed Pelotas Master Plan Municipal Council according to its democratic nature. The study found that, in the case analyzed, democratic management of the urban space did not occur, since the very functioning of the Master Plan Municipal Council disregarded the Municipal Organic Law and the public principles of publicity and transparency, being not democratic neither in its composition nor in its actions. The author, in conclusion, recalls that demanding participatory spaces is combating the commodification of urban space and contributing to strengthening and consolidating democracy as a condition of social justice.

In this sense, Varella (2018) states in his thesis, entitled *The right to self-ordering: experiments in subversive planning and resistance to heteronomous territorial planning in Paranaguá-PR*:

The approach with social movements allowed us to bring to light the potential of the daily collective actions of these actors to think about the construction of an “other” territorial planning, capable of fostering the autonomy of groups and, also, consolidating concrete rights in everyday life, serving the fight against the socio-spatial segregation of cities. (Ibid., p. 8, free translation)

Varella’s (2018) thesis aimed to provoke reflection on Brazilian cities, regarding territorial planning and management, in the realization of the right to the city. The author discusses the right to the city in the Brazilian reality and how it has historically deteriorated, despite being constitutionally provided for, but

not being implemented in practice. The study presents the potential of the implementation of the right to the city for transforming the socio-spatial reality, which is currently increasingly segregated. It is natural to see upper-class people living in luxury condominiums while workers are destined to occupy spaces that most of the time seem invisible, and to whom the right to the city is constantly denied. The author emphasizes that subverting the master plan means transforming it and that this task, in Paranaguá (PR), Brazil, or in any other city, is a great challenge. However, the author mentions that popular participation is necessary in the fight for the right to the city, carried out by social movements, which can achieve urban planning that results in less urban segregation and gradually conquer the right to the city for everyone.

The other selected thesis is by Ferreira (2019), under the title *Right to the city and popular participation in urban policy in the city of Natal/RN: a socio-legal critique of urban law*. This thesis investigates the role of urban law to support the understanding of the right to the city based on the analysis of public management in the context of urban policy in Natal (RN), Brazil. For the author, the dialogue about democracy and the rights of participation can reduce inequality and domination in cities, and popular participation can build a better, more just, and balanced city.

The last selected work was produced by Moreira, Dantas, and Martins (2015) under the title *Some contributions from Milton Santos to the understanding of the participatory master plan for cities*, published in *Caminhos de Geografia*. The article presents an analysis of

Milton Santos' theories on the spatial and social dynamics of cities and makes considerations about how such analyses can be relevant to the understanding of the right to public policy on urban planning through the master plan.

Since the master plan is a municipal obligation, it can take care of urban planning in a way that the social function of property and the city is contemplated. Thus, it allows urban space in the city to contribute to ensuring that its inhabitants have their fundamental rights guaranteed. In this context, this work defines the master plan, based on an analysis of the spatial and social dynamics of cities, as the instrument capable of effectively contributing to the construction of a more just and democratic city.

However, the works of this group point out that popular participation in the construction of plans, when there is participation, does not represent the interests of an entire city, since the representatives who participate are from very specific sectors, almost always from dominant sectors of society, corroborating Villaza (1999, p. 50) when he says: "The dominant class has always participated in both master plans and zoning plans and laws. Those who have never participated were – and continue to be – the dominated classes, that is, the majority".

Final considerations

The works described here confirm (albeit in different ways) that a sustainable city – which generates well-being for present and future generations – necessarily requires that urban

planning, through democratic management, ensures that policies for cultural, environmental, and archaeological heritage protection are assured in its master plan.

Regarding the objective proposed for this article – to conduct a state-of-the-art research on national academic production related to the approach to cultural heritage in municipal master plans, in the context of the IBICT theses and dissertations database, Capes Theses and Dissertations Catalog, Capes Periodicals Portal, and SciELO Portal, with a time frame of 2011-2020 –, it was possible to verify, although some limitations, there is a significant volume of research related to master plans. However, few simultaneously address the master plan and cultural heritage.

Thus, it is possible to highlight gaps in the problematization of the thematic meeting of the proposed triad “cultural heritage,” “master plan,” and “sustainable cities”. Such gaps include:

- 1) the lack of academic production relating master plans to cultural heritage;
- 2) the absence of the triad “cultural heritage,” “master plan,” and “sustainable cities” in academic production;
- 3) the absence of cultural heritage on the urban planning agenda.

The identification of these gaps can lead to the deepening and expansion of the theme proposed here, as:

- 1) It generates reflections on how the absence of such themes in theory, demonstrated by the low academic production, has been related to the absence in practice. Are they consequences of one another?;

- 2) It questions how relevant is the heritage policies being part of the master plan, thus forming an overall policy, since sustainable development involves safeguarding heritage, as established by the urban planning regulations themselves;

- 3) It questions the place of cultural heritage in the urban planning agenda, since there is no way to practice the sustainability culture without protecting its common environmental and archaeological assets—its cultural heritage;

- 4) It suggests as a necessary action to promote awareness about how important cultural heritage is, in order to empower citizens to effectively participate in democratic management and, thus, demand the safeguarding of cultural heritage in favor of a sustainable society for present and future generations.

Finally, it must be considered that cultural heritage is the product of man's relationship with nature and it connects the past, present, and future. It is geographically located everywhere in the world, but first it becomes local or municipal, then it is listed, registered or endorsed as state, national or global, even if this logic is not always followed. Heritage should be enjoyed primarily by those who own it. It should be a tool to encourage sustainable development in municipalities; and its management, even if it sometimes causes conflicts, should be done in a democratic and participatory manner.

Therefore, urban planning, as a management tool, needs to consider cultural heritage in its regulations.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-0107-383X>

Universidade da Região de Joinville, Programa de Pós-Graduação em Patrimônio Cultural e Sociedade. Joinville, SC/Brasil.

mariluci.carelli@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0001-7111-2868>

Universidade da Região de Joinville, Programa de Pós-Graduação em Patrimônio Cultural e Sociedade. Joinville, SC/Brasil.

eleonorabahrp@gmail.com

[III] <http://orcid.org/0000-0002-5878-769X>

Universidade da Região de Joinville, Programa de Pós-Graduação em Patrimônio Cultural e Sociedade. Joinville, SC/Brasil.

dionerbandeira@gmail.com

Acknowledgements

We would like to thank the Research Support Fund of the Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE), which supported this research

Notes

- (1) The “subject” filter was applied with the aim of finding production that discusses the topics described in the keywords, and not the one that just mentions them in different contexts.
- (2) AND and OR are Boolean operators that are used to inform the respective search engine about the combination of descriptors used in the search. They are written in capital letters. AND works like the word “and” (intersection), searching only for articles that simultaneously contain the keywords entered. The operator “OR” (union) works like the word “or”, searching for articles that contain at least one of the words, which are usually synonymous.
- (3) www.dados.gov.br.
- (4) Word cloud is a graphic resource that represents word frequencies that by themselves will not answer a research question, but points out paths for what to observe in the study. This tool can be used in text interpretation and production activities.
- (5) Word clouds (WC) are graphic resources that represent word frequencies that by themselves will not answer a research question, but they point out paths for what must be observed in a study.

References

- BRASIL (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 20 jul 2020.
- _____. (2001). Lei n. 10.257 de 10 de julho. Estatuto da Cidade. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf?sequence=6%20Calizaya>,. Acesso em: 5 jun 2020.
- CARLOS, A. F. A. (2007). *O espaço urbano: novos escritos sobre a Cidade*. São Paulo, FFLCH.
- CARVALHO, R. C. S. (2017). *A proposta de salvaguarda das Unidades Especiais de Preservação (UEPs) de Maceió: uma avaliação após 11 anos de instituição do instrumento urbanístico*. Dissertação de mestrado. Alagoas, Universidade Federal de Alagoas.
- COLESANTI, M. T. M.; CAMPOS, S. R. M. (2013). A tutela do patrimônio cultural e o município de Uberlândia-MG. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia*. Uberlândia, v. 40, n. 2, pp. 321-337.
- FERREIRA, A. M. M. (2019). *Direito à cidade e participação popular na política urbana da cidade do Natal-RN: uma crítica sociojurídica ao direito urbanístico*. Tese de doutorado. Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- FERREIRA, N. S. A. (2002). As pesquisas denominadas “estado da arte”. *Educação & Sociedade*. Campinas, Cedes, ano XXIII, n. 79, pp. 257-272.
- FIGUEIREDO, V. G. B. (2014). Patrimônio cultural, cidade, sustentabilidade: qual o papel da legislação urbanística na preservação e no desenvolvimento? *Ambiente & Sociedade*. São Paulo, v. XVII, n. 2, pp. 91-110.
- GIL, A. C. (1999). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5 ed. São Paulo, Atlas.
- MAGALHÃES, A. C. M. (2013). *O patrimônio cultural e a cidade: uma análise dos conflitos relacionados ao tombamento do centro antigo e do centro histórico de Manaus*. Dissertação de mestrado. Manaus, Universidade do Estado do Amazonas.
- MENESES, U. T. B. (2012). O campo do patrimônio cultural: uma revisão de premissas. In: SUTTI, W. (coord.). I FÓRUM NACIONAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL: SISTEMA NACIONAL DE PATRIMÔNIO CULTURAL – DESAFIOS, ESTRATÉGIAS E EXPERIÊNCIAS PARA UMA NOVA GESTÃO. Brasília, Iphan, pp. 25-39.
- MOREIRA, P. N. B.; DANTAS, F. A. C.; MARTINS, C. R. (2015). Algumas contribuições de Milton Santos para a compreensão do Plano Diretor Participativo das cidades. *Caminhos de Geografia*. Uberlândia, v. 16, n. 55, pp. 174-185.
- ONU – Organização das Nações Unidas (2015). Objetivos para o desenvolvimento sustentável: Objetivo 11. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>. Acesso em: 1º maio 2020.
- ROLNIK, R. (1997). *A cidade e a lei*. São Paulo, Nobel.
- ROMANOWSKI, J. P.; ENS, R. T. (2006). As pesquisas denominadas do tipo "Estado da Arte" em Educação. *Revista Diálogo Educacional*, v. 6, n. 19, pp. 37-50.
- SANTOS, B. S. (1988). *Reinventar a democracia*. Lisboa, Gradiva.

- SILVA, M. S. (2018). *O espaço urbano, a lei e o direito à cidade em disputa: a (in)existência da gestão democrática no processo de revisão do III Plano Diretor de Pelotas pelo Conselho Municipal do Plano Diretor (2013-2017)*. Dissertação de mestrado. Rio Grande, Universidade Federal do Rio Grande.
- SOARES, M. (1989). *Alfabetização no Brasil: o estado do conhecimento*. Brasília, Inep/MEC.
- SOUZA, M. L. (2010). *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento urbano e á gestão urbana*. 6. ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- TONIAL, J. (2013). *Plano diretor como elemento de preservação do meio ambiente histórico-cultural*. Dissertação de mestrado. Caxias do Sul, Universidade de Caxias do Sul.
- TREVIZOL, M. (2016). Patrimônio cultural e o Plano Diretor em municípios de pequeno porte. *Cadernos Naui*. Florianópolis, v. 5, n. 5, pp. 48-73.
- VARELLA, M. C. (2018). *O direito ao auto-ordenamento: experimentações do planejamento subversivo e resistências ao planejamento territorial heterônomo em Paranaguá-PR*. Tese de doutorado. Curitiba, Universidade Federal do Paraná.
- VILLAÇA, F. (1999). "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil". In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo, Edusp.
- VON GEHLEN, J. S. (2017). *A participação popular e a democracia deliberativa como legitimação das políticas urbanas e garantia do direito à cidade*. Dissertação de mestrado. Chapecó, Universidade Comunitária da Região de Chapecó.

Translation: this article was translated from Portuguese into English by Marília Garcia Boldorini, email: mariliaboldorini@gmail.com

Received: July 20, 2022
Approved: June 7, 2024

Patrimônio cultural, plano diretor e o direito à cidade no Brasil: estado da arte

Cultural heritage, master plan, and the right to the city in Brazil: state of the art

Eleonora Bahr *Pessoa* [I]

Mariluci Neis *Carelli* [II]

Dione da Rocha *Bandeira* [III]

Resumo

As diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade determinam a garantia do direito a cidades sustentáveis, à gestão democrática e à inclusão da política patrimonial no planejamento e na gestão do desenvolvimento urbano. O objetivo deste trabalho é realizar uma pesquisa do estado da arte, em bancos de dados, sobre a produção acadêmica nacional relacionada à abordagem do patrimônio cultural entre 2011-2020, nos planos diretores municipais. Por meio da metodologia estado da arte foi possível concluir que há pouca produção acadêmica relacionando o plano diretor ao patrimônio cultural.

Palavras-chave: patrimônio cultural; plano diretor; estado da arte.

Abstract

The guidelines established by the City Statute mandate the guarantee of the right to sustainable cities, democratic management, and the inclusion of heritage policy in urban development planning and management. The objective of this study is to carry out state-of-the-art research, in databases, on the Brazilian academic production related to the approach to cultural heritage in municipal master plans between 2011 and 2020. Through the state-of-the-art methodology, it was concluded that there is limited academic production connecting master plans to cultural heritage.

Keywords: cultural heritage; master plan; state of the art.



Introdução

A Constituição Federal (CF) de 1988 trouxe, em seu artigo 182, a atribuição de aplicar a política urbana ao poder público municipal, em cooperação com a sociedade civil, a fim de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Brasil, 1988). Mais tarde, o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) regulamenta os artigos 182 e 183 da CF/1988 e estabelece os parâmetros e diretrizes da política urbana no Brasil, oferecendo instrumentos, entre eles, o plano diretor, para que o município possa intervir nos processos de planejamento e garantir o direito à cidade. O Estatuto da Cidade define o plano diretor como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento com a função de definir as condições a que a propriedade deve se conformar para cumprir a sua função social. Para isso, estabelece como diretrizes, entre outras:

(I) garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (II) gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; [...] e (XII) proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico. (Brasil, 2001, incisos I, II e XII do art. 2º)

Em setembro de 2015, a Organização das Nações Unidas (ONU, 2015) aprovou a Agenda 2030, que prevê a implementação de 17 Objetivos Globais de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas 169 metas para o período de 2016 a 2030 (ONU, 2015). Dentre os objetivos destaca-se o 11º, que objetiva tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Dentre as metas para esse objetivo, enfatizamos a meta de número 11.3, que consiste em aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, as capacidades para o planejamento e a gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis em todos os países, até 2030, e a meta de número 11.4, que visa fortalecer esforços para proteger os patrimônios cultural e natural do mundo. Diante disso, faz-se necessário observar que:

[...] a gestão do patrimônio cultural [...] só rompe seu isolamento e se harmoniza com o real sentido de desenvolvimento sustentável, se fizer parte da pauta e do esforço de planejamento governamental e das ações do poder público e da iniciativa privada. Cada vez mais a dimensão cultural deverá se incorporar às outras dimensões do desenvolvimento, como a social e a econômica, relegando ao passado as soluções parciais, incapazes de proporcionar alternativas para uma realidade complexa e dialética. (Iphan, 2012)

O direito à cidade, além de protegido no Estatuto da Cidade e incluído nos 17 ODS, é referido, em diversos documentos produzidos em fóruns internacionais da sociedade, como a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (Fórum Social Mundial Policêntrico, 2006), a Carta-Agenda pelos Direitos Humanos nas Cidades

(CGLU-2009), a Carta da Cidade do México pelo Direito à Cidade (2009) e a Carta do Rio de Janeiro sobre o Direito à Cidade (2010).

Esta pesquisa visa discutir o estado da arte nas pesquisas acadêmicas que contenham entre suas palavras-chave, simultaneamente: patrimônio cultural, plano diretor e direito à cidade ou direito à cidade sustentável. Para tanto, realizou-se uma pesquisa do estado da arte no Banco de Teses e Dissertações (BDTD), no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), no Portal de Periódicos da Capes/Ministério da Educação e Cultura (MEC) e no portal da *Scientific Electronic Library Online* (SciELO).

Decorre que as políticas do patrimônio cultural devidamente inseridas no planejamento do plano diretor poderão promover o direito constitucional à cidade sustentável. No entanto, apesar de o direito à cidade estar contemplado nos documentos citados e no regramento jurídico brasileiro, problemas profundos (como a violência, o desemprego e a desigualdade) persistem nas cidades, conforme observa Carlos (2007, p. 83):

As desigualdades não podem mais ser ignoradas, não se pode mais governar forjando uma unanimidade. O acirramento das contradições urbanas, fruto do crescimento rápido, no qual o Estado se coloca a serviço da reprodução ampliada do capital, é um fato incontestável. O espaço urbano se reproduz, reproduzindo a segregação, fruto do privilégio conferido a uma parcela da sociedade brasileira.

Dada a relevância de o patrimônio cultural estar contemplado no plano diretor da cidade como meio de assegurar o direito à cidade sustentável, objetivou-se realizar um levantamento das produções acadêmicas relacionadas ao tema. Optou-se pelo estado da arte que, segundo Romanowski e Ens (2006), possibilita ter uma visão geral do que vem sendo produzido sobre um determinado assunto.

A metodologia da pesquisa

O estado da arte, conforme Ferreira (2002), é uma metodologia de caráter inventariante e descritivo da produção acadêmica e científica, desenvolvida com o objetivo de:

[...] apontar caminhos que vêm sendo tomados e aspectos que são abordados em detrimento de outros. A realização destes balanços possibilita contribuir com a organização e análise na definição de um campo, uma área, além de indicar possíveis contribuições da pesquisa para com as rupturas sociais. (Romanowski e Ens, 2006, p. 39)

Identificar o estado da arte e mapear a produção acadêmica de uma área de investigação é relevante, uma vez que “[...] o estado da arte favorece compreender como se dá a produção do conhecimento em uma determinada área de conhecimento em teses de doutorado, dissertações de mestrado, artigos de periódicos e publicações” (ibid, p. 30). Além disso, esta é

uma metodologia que permite experimentar maior familiaridade com o problema, com vistas a constituir hipóteses (Gil, 1999).

Nesse mesmo sentido, Romanowski e Ens (2006, p. 39) elucidam que:

Estados da arte podem significar uma contribuição importante na constituição do campo teórico de uma área de conhecimento, pois, procura identificar os aportes significativos de construção da teoria e prática pedagógica, apontar as restrições sobre o campo em que se move a pesquisa, as suas lacunas de disseminação, identificar experiências inovadoras investigadas que apontam alternativas de solução para problemas da prática e reconhecer as contribuições da pesquisa na constituição de propostas na área focalizada.

Pesquisas do estado da arte fornecem novas perspectivas àqueles que buscam elucidar um tema, como também destaca Soares:

Essa compreensão do estado de conhecimento sobre um tema, em determinado momento, é necessária [...] a fim de que se ordene periodicamente o conjunto de informações e resultados já obtidos, ordenação que permita indicação das possibilidades de integração de diferentes perspectivas, aparentemente autônomas, a identificação de duplicações ou contradições, e a determinação de lacunas e vieses. (Soares, 1989, p. 3)

Dada a relevância do estado da arte ressaltada pelos autores mencionados, optou-se por mapear estudos que relacionassem patrimônio cultural e plano diretor das cidades com vistas à promoção do direito à cidade. Assim, foi realizada uma pesquisa preliminar em setembro de 2020, no BDTD, com os termos: “plano diretor” AND “patrimônio cultural” AND “mapeamento de estudos” OR “plano diretor” AND “patrimônio cultural” AND “revisão de bibliografia” OR “plano diretor” AND “patrimônio

cultural” AND “estado da arte”. Não foi encontrada nenhuma pesquisa relacionada aos termos procurados que indicasse a existência de um possível mapeamento de estudos relacionados às palavras-chave escolhidas. A ausência de pesquisas justifica este estudo.

Para desenvolver a pesquisa sobre a produção acadêmica nacional relacionada à abordagem do patrimônio cultural nos planos diretores dos municípios do Brasil, delimitou-se o objeto e as fontes de pesquisa pelos seguintes parâmetros:

a) parâmetro temático: as obras associadas às seguintes palavras-chave: “patrimônio cultural”, “planos diretores” e “direito à cidade ou direito à cidade sustentável”;¹

b) parâmetro linguístico: produções acadêmicas e científicas nacionais, incluídas as produzidas por autores brasileiros e publicadas no exterior;

c) fontes para consulta: periódicos, teses e dissertações do BDTD do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict), no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes/MEC, no Banco do Portal de Periódicos da Capes/MEC e na SciELO;

d) parâmetro cronológico de publicação: entre 2011 e 2020.

Com os parâmetros estabelecidos, iniciou-se a investigação com as seguintes buscas sistemáticas:

1) utilizaram-se, no campo de descrição, as palavras-chave: “patrimônio cultural” AND² “plano diretor” AND “direito à cidade” OR “direito a cidades sustentáveis”;

2) considerando que não foram encontrados resultados para essa busca, optou-se por dar sequência à pesquisa utilizando-se, no campo de descrição, apenas a palavra-chave “Plano Diretor”;

3) na sequência, ampliou-se a busca utilizando a palavra “plano diretor” e acrescentando outra palavra-chave relacionada ao objeto de estudo: “patrimônio cultural”. Para tanto, foi inserido no campo de busca as palavras “plano diretor” AND “patrimônio cultural”, obedecendo aos mesmos parâmetros descritos anteriormente;

4) por último, foi realizada uma busca utilizando a palavra “plano diretor”, acrescentando-se outra palavra-chave relacionada ao objeto de estudo: “direito à cidade” OR “direito à cidade sustentável”, utilizando os mesmos parâmetros.

Essas buscas foram realizadas nos seguintes bancos de dados: BDTD; Banco do Portal de Periódicos da Capes e da SciELO. Para realizar a pesquisa no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes utilizou-se a página do Portal Brasileiro de Dados Abertos.³ Uma vez acessada a página dos dados abertos, inseriu-se o termo Capes em seu campo de busca e selecionou-se os dados com extensão CSV, que permitem localizar o Catálogo de Teses e Dissertações que se encontram disponibilizados por ano, em arquivos de dados com extensões XLS e CSV. Foram baixados os arquivos dos respectivos anos, selecionando-se os dados CSV. Cada arquivo foi sistematizado, e os filtros foram aplicados de acordo com os parâmetros estabelecidos para a pesquisa.

Dessa forma, os resultados encontrados nos portais de buscas (BDTD/Ibict, no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes/MEC, no Banco do Portal de Periódicos da Capes/

MEC e na SciELO foram levantados, catalogados, agrupados, quantificados e expressos em quadros temáticos. Também foram agrupados em dois blocos, separando no primeiro bloco os trabalhos que continham entre suas palavras-chave os termos “plano diretor e patrimônio cultural”; no segundo bloco, os que continham entre suas palavras-chave os termos “plano diretor e direito à cidade ou direito à cidade sustentável”.

Com o objetivo de demonstrar o conteúdo temático das pesquisas selecionadas, foi construída uma nuvem de palavras⁴ (NP),⁵ utilizando as palavras-chave das 11 produções selecionadas. Ela se propõe a evidenciar a aproximação e a relação com o tema proposto nesta pesquisa.

O Estado da Arte – Resultados

A partir do desenvolvimento do trabalho e das informações levantadas, sistematizaram-se os resultados obtidos, constatando-se que a tríade: “patrimônio cultural”, “plano diretor” e “direito à cidade” ou “direito a cidades sustentáveis” não foi objeto da produção acadêmica na pesquisa realizada nestes bancos de dados no período de 2011 a 2020.

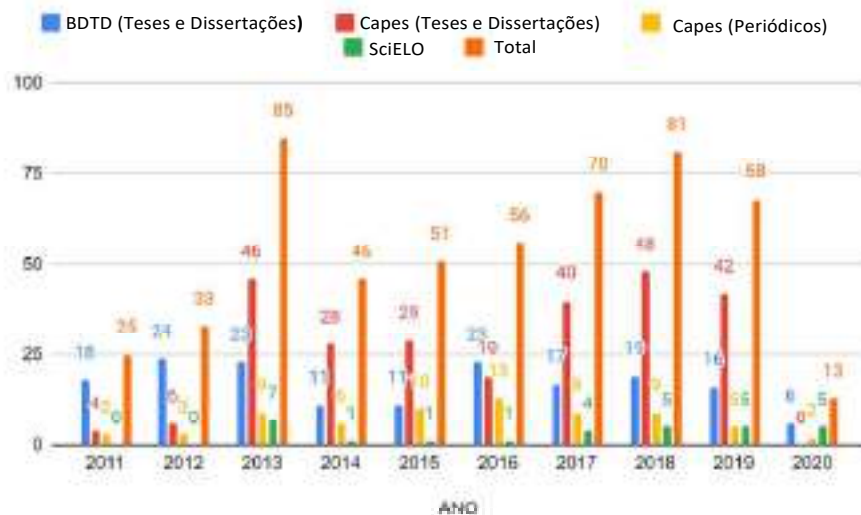
Os resultados encontrados na busca realizada com a palavra-chave “plano diretor” estão no Quadro 1.

Quadro 1 – Número de produções acadêmicas sobre plano diretor, patrimônio cultural, direito à cidade e cidade sustentável, no Brasil, de 2011 a 2020

Fonte	Descritores			
	“plano diretor”	“plano diretor” AND “patrimônio cultural”	“plano diretor” AND “direito à cidade” OR “direito à cidade sustentável”	“plano diretor” AND “patrimônio cultural” AND “Direito à cidade” OR “direito à cidade sustentável”
BDTD/Ibict	(168) 134 dissertações 34 teses	Nenhuma produção	3 dissertações	Nenhuma produção
Catálogo de Dissertações e Teses da Capes	(262) 217 dissertações 40 teses 3 trabalhos profissionais 1 projeto de aplicação 1 produto ou processo	5 dissertações	(14) 12 dissertações 2 teses	Nenhuma produção
Portal de Periódicos da Capes	(69) 67 artigos 1 tese 1 livro	2 artigos	1 artigo	Nenhuma produção
SciELO	29 artigos	1 artigo	Nenhuma produção	Nenhuma produção
Total	528	8	18	0

Fonte: os autores, em 2021.

Gráfico 1 – Número de teses, dissertações e artigos sobre plano diretor por ano de defesa/publicação, período 2011-2020



Fonte: os autores, em 2021.

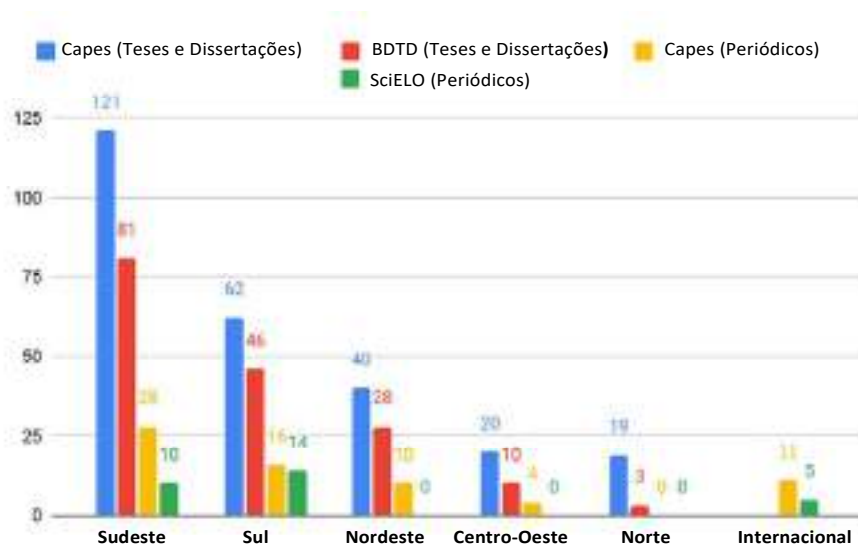
Na sequência, apresenta-se o mapeamento da distribuição longitudinal das produções no decorrer do período pesquisado, por Bancos de Dados. Em 2020, foi encontrado o menor volume de publicação, 13 trabalhos. É possível que esse baixo volume se relacione ao contexto da pandemia covid-19.

Constatou-se um total de 528 trabalhos que abordam a temática “plano diretor”; o Gráfico 2 mostra esse resultado por região brasileira. É possível verificar que há uma concentração maior na região Sudeste, com 45,5% das produções (240 trabalhos). A segunda maior concentração foi observada na região Sul com 26% dos trabalhos (138 produções). A região Nordeste ocupa a terceira posição em

número de produções, com 15% dos trabalhos (78 produções). Na região Centro-Oeste, foram encontrados 6,5% das produções (34 trabalhos). Na região Norte, foram encontrados 4% dos trabalhos (22 produções) referentes à temática proposta.

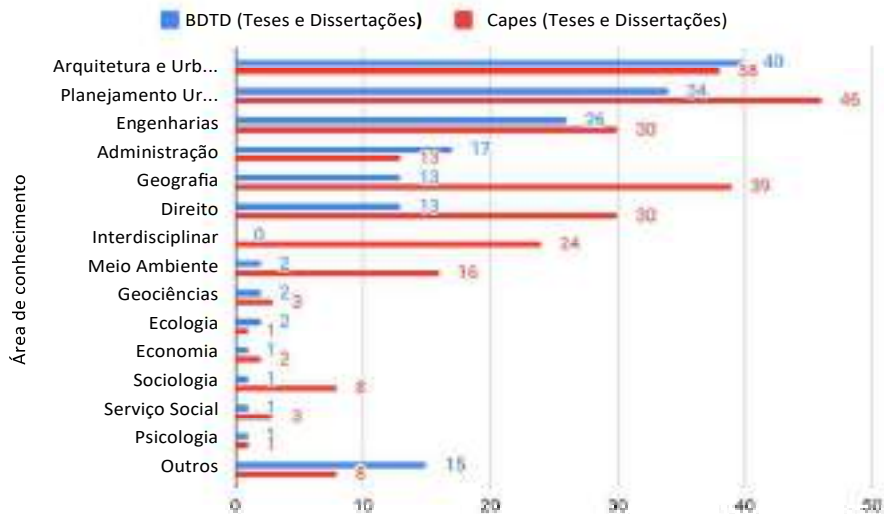
Quanto à área do conhecimento à qual os trabalhos acadêmicos estão relacionados, foi pesquisada no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes e no Portal do BDTD/Ibict, uma vez que o Portal de Periódicos da Capes não traz essa informação. Verificou-se que as produções estavam relacionadas, em sua maioria, com as áreas da arquitetura e urbanismo, da geografia, das engenharias e do planejamento urbano (Gráfico 3).

Gráfico 2 – Teses e dissertações sobre plano diretor, por região brasileira, período 2011-2020



Fonte: os autores, em 2021.

Gráfico 3 – Produções sobre plano diretor, período 2011-2020



Fonte: os autores, em 2021.

Quadro 2 – Publicações sobre “plano diretor” e “patrimônio cultural”, período 2011-2020

Título	Ano	Autor	Palavras-chave
Dissertações			
Plano diretor como elemento de preservação do meio ambiente histórico-cultural	2013	Juliana Chilanti TONIAL	Preservação ambiental; meio ambiente histórico cultural; patrimônio cultural; plano diretor município.
O patrimônio cultural e a cidade: uma análise dos conflitos relacionados ao tombamento do centro antigo e do centro histórico de Manaus	2013	Allan Carlos Moreira MAGALHÃES	Direito ambiental; patrimônio cultural; plano diretor da cidade.
A proposta de salvaguarda das Unidades Especiais de Preservação (UEPs) de Maceió: uma avaliação após 10 anos de instituição do instrumento urbanístico	2017	Rafaela Cristina dos Santos CARVALHO	Plano diretor de Maceió; unidades especiais de preservação; patrimônio cultural edificado
Artigos			
Patrimônio cultural e o plano diretor em municípios de pequeno porte	2016	Murilo Serafim TREVIZOL	Patrimônio cultural; plano diretor; função social da propriedade.
A tutela do patrimônio cultural e o município de Uberlândia-MG	2012	Marlene Teresinha de Muno COLESANTI; Sanny Rodrigues Moreira CAMPOS	Patrimônio cultural; estatuto da cidade; plano diretor; Uberlândia.
Patrimônio cultural, cidade, sustentabilidade: qual o papel da legislação urbanística na preservação e no desenvolvimento?	2014	Vanessa Gayego Bello FIGUEIREDO	Preservação do patrimônio cultural; desenvolvimento sustentável; paisagem cultural; plano diretor; zonas especiais.

Fonte: os autores, em 2021.

Os 96 artigos encontrados (67 do Portal de Periódicos da Capes e 29 do Portal da SciELO) foram publicados em 51 revistas.

Em continuidade, foram constatados 25 trabalhos na busca quando acrescentada a palavra “plano diretor” aos descritores “patrimônio cultural” e “direito à cidade” ou “direito à cidade sustentável”. Destes, 8 trabalhos (5 dissertações e 3 artigos) traziam as palavras-chave “plano diretor” e “patrimônio cultural”. Destes, 2 dissertações não estavam alinhadas ao objeto do estudo e foram excluídas, permanecendo 6 trabalhos (3 dissertações e 3

artigos), encontrados no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, Periódicos Capes e na SciELO (Quadro 2).

Os demais 18 trabalhos têm as palavras-chave “plano diretor” e “direito à cidade” ou “direito à cidade sustentável”. Destes, 13 não estavam alinhados a este estudo e foram excluídos, permanecendo 5 trabalhos alinhados a esta pesquisa (2 teses, 2 dissertações e 1 artigo) encontrados no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes e Periódicos Capes, conforme o Quadro 3.

Quadro 3 – Publicações sobre “plano diretor e direito à cidade”, período 2011-2020

Título	Ano	Autor	Palavras-chave
Dissertações			
A participação popular e a democracia deliberativa como legitimação das políticas urbanas e garantia do direito à cidade	2017	Jauro Sabino von GEHLEN	Direito à cidade; Democracia deliberativa; Plano diretor; Participação popular.
O espaço urbano, a lei e o direito à cidade em disputa: a (in)existência da gestão democrática no processo de revisão do III Plano Diretor de Pelotas pelo Conselho Municipal do Plano Diretor (2013-2017)	2018	Marcela Simões SILVA	Direito à cidade; Estatuto da Cidade; plano diretor; democracia.
Teses			
O direito ao auto-ordenamento: experimentações do planejamento subversivo e resistências ao planejamento territorial heterônomo em Paranaguá-PR	2018	Marcelo Cunha VARELLA	Direito à cidade; ordenamento territorial; conflito territorial; plano diretor; novos movimentos sociais; ação social; planejamento subversivo
Direito à cidade e participação popular na política urbana da cidade do Natal/RN: uma crítica sociojurídica ao direito urbanístico	2019	Ana Mônica Medeiros FERREIRA	Direito à cidade; direito urbanístico; participação popular; plano diretor; estratégia urbana em Natal/RN.
Artigo			
Algumas contribuições de Milton Santos para a compreensão do plano diretor participativo das cidades	2015	Pedro Nunes Britto MOREIRA; Fernando Antonio de Carvalho DANTAS; Camila Ragonezi MARTINS	Direito e geografia; plano diretor; direito à cidade; participação popular; políticas públicas.

Fonte: os autores, em 2021.

Verificou-se, diante dos resultados, que a tríade “patrimônio cultural”, “plano diretor” e “direito à cidade ou direito à cidade sustentável” não foi objeto de nenhuma produção acadêmica na pesquisa realizada no período 2011-2020 nas fontes BDTD/Ibict; Catálogo de Teses e Dissertações da Capes/MEC; Banco do Portal de Periódicos da Capes/MEC; SciELO,

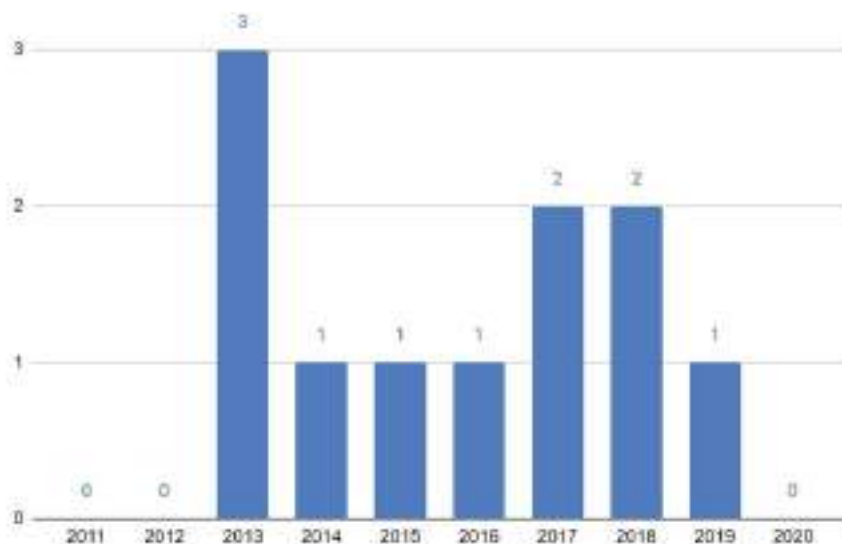
De um total de 528 trabalhos desta pesquisa, constatou-se que 1,14% (6) relacionado ao plano diretor tem entre suas palavras-chave patrimônio cultural, e 2,09% (11) dos trabalhos apresentam afinidade com o tema deste estudo, mas não tratam especificamente do encontro temático proposto – Patrimônio Cultural, Plano Diretor e Direito à Cidade. Entretanto,

são relevantes ao corpus desta pesquisa em função do encontro temático proposto em partes de capítulos, parágrafos ou até mesmo em frases ou citações.

Uma vez mapeados os trabalhos, passou-se à leitura analítica, à interpretação e apresentação dos dados apresentados a seguir. O Gráfico 4 mostra a distribuição por ano, e o Gráfico 5 por região geográfica brasileira.

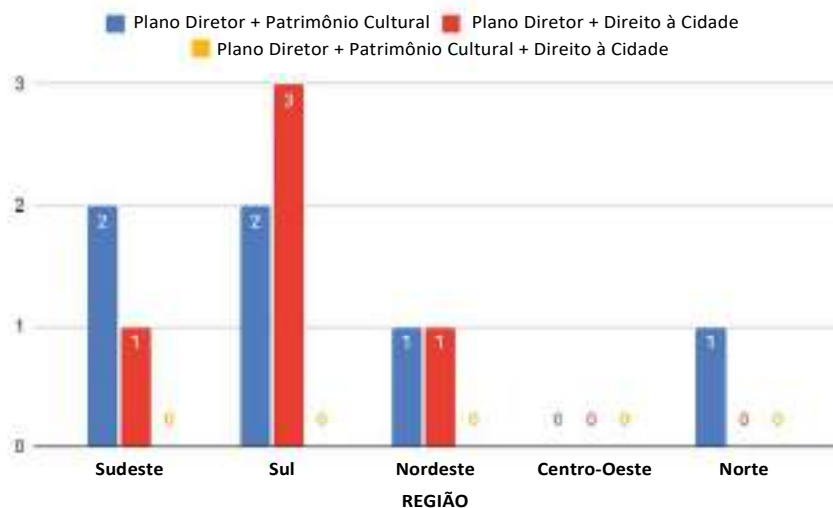
No intuito de promover melhor visualização acerca do conteúdo temático das pesquisas selecionadas, foi construída uma NP com as palavras-chave das 11 produções selecionadas constantes nos Quadros 2 e 3. Pode-se observar que a Figura 1 evidencia a aproximação com o assunto proposto nesta pesquisa.

Gráfico 4 – Produção que contempla, simultaneamente, “plano diretor” e “patrimônio cultural”; “plano diretor” e “direito à cidade”, por ano, entre 2011 e 2020



Fonte: os autores, em 2021.

Gráfico 5 – Produção acadêmica que contempla “plano diretor” e “patrimônio cultural”, “plano diretor” e “direito à cidade”, e “plano diretor”, “patrimônio cultural” e “direito à cidade”, por região brasileira, de 2011 a 2020



Fonte: os autores, em 2021.

Figura 1 – Nuvem de palavras da pesquisa



Fonte: os autores, em 2021

Tendo em vista o objetivo proposto – encontrar trabalhos que tivessem em suas palavras-chave “plano diretor”, “patrimônio cultural” e “direito à cidade” –, constatou-se que: o termo “plano diretor” figurou em todos os 11 trabalhos; o termo “patrimônio cultural” apareceu em 6 trabalhos; o termo “direito à cidade” apareceu em 5 trabalhos; os termos “participação popular” e “democracia” apareceram em 3 trabalhos; o termo “estatuto da cidade” apareceu em 2 trabalhos; os demais termos apareceram em 1 trabalho.

Nesse contexto, as palavras-chave indicam a frequência da temática, sendo possível dizer que “plano diretor” é o termo mais crebro e o assunto mais relevante nas produções selecionadas, seguido dos termos “patrimônio cultural” e “direito à cidade”.

Constata-se que, embora não se tenha encontrado nenhuma produção acadêmica que tivesse como assunto a tríade “patrimônio cultural”, “plano diretor” e “direito à cidade”, as produções identificadas e selecionadas comprovam que estas se relacionam com os parâmetros estabelecidos na metodologia.

Primeiro bloco: plano diretor e patrimônio cultural

Neste bloco, optou-se por agrupar os dados com os 6 trabalhos apresentados no Quadro 2, que abordam “plano diretor e patrimônio cultural” e analisam a inclusão da política patrimonial no planejamento urbano dos municípios por meio do plano diretor para promover o direito à cidade ou à cidade sustentável.

Entre os trabalhos que apresentam essa abordagem, a dissertação *Plano Diretor como elemento de preservação do meio ambiente*

histórico-cultural (Tonial, 2013) estuda o Plano Diretor como um meio de preservar o meio ambiente histórico-cultural. A autora busca comprovar a necessidade de os planos diretores municipais contemplarem e regulamentarem o cuidado com o meio ambiente cultural com a finalidade de preservá-lo para a atual e a futura geração. A pesquisa evidenciou que é de competência do Poder Público Municipal e da sociedade o cuidado e a preservação do patrimônio cultural a fim de garantir um dos direitos fundamentais – o direito à cultura – e ainda garantir que histórias de gerações passadas cheguem às gerações futuras. Conclui reafirmando que o plano diretor municipal é um dos importantes instrumentos para a preservação e o cuidado do patrimônio cultural.

Na mesma direção, a dissertação *O patrimônio cultural e a cidade: uma análise dos conflitos relacionados ao tombamento do centro antigo e do centro histórico de Manaus*, de Magalhães (2013), objetiva compreender a relação entre a cidade, o patrimônio cultural e o plano diretor na proteção dos bens de valor cultural, por meio do planejamento urbano, a fim de promover qualidade de vida para as pessoas que vivem na cidade.

Magalhães, em sua produção, lembra que o conceito contemporâneo possibilita desvincular o patrimônio cultural da ideia de excepcionalidade e monumentalidade, que vêm atreladas à identidade nacional defendida na Era Vargas para considerar como patrimônio cultural aquilo que é relevante para os grupos formadores da sociedade brasileira. O autor aborda, ainda, o fato de o patrimônio cultural se localizar nas cidades que são, além de um espaço geográfico urbanamente ocupado, resultado das manifestações culturais de seus povos, dos seus sistemas de produção e de

seus conflitos sociais. Diante disso, defende a necessidade de envolver a sociedade na gestão da cidade, praticando a gestão democrática. Para tanto, as intervenções urbanas necessárias devem ser levadas ao conhecimento da sociedade. Os interesses envolvidos devem ser expostos e os valores culturais relacionados devem ser identificados para que, uma vez conhecidos, possam ser debatidos. Assim, sociedade e poder público, juntos, podem decidir o que deve ser protegido e o que deve ser realizado na cidade, promovendo mais qualidade de vida e desenvolvimento sustentável.

Na terceira dissertação, *A proposta de salvaguarda das Unidades Especiais de Preservação (UEPs) de Maceió: uma avaliação após 11 anos de instituição do instrumento urbanístico*, Carvalho (2017) inseriu no plano diretor os 56 imóveis de valor histórico, arquitetônico e simbólico passíveis de serem protegidos. São bens com valor material e artístico, monumentos e espaços públicos comuns, ligados a valores de memória e valores afetivos, espaços antigos, mas também espaços modernos. Constatou, por fim, que a proteção inserida no Plano Diretor pode não se equipar ao tombamento, mas este, mesmo assim, pode apresentar semelhanças entre o processo de tombamento e a construção do Plano Diretor. Isto porque o plano diretor contém condições, incentivos e penalidades relacionadas à conservação das Unidades e ainda conta com a gestão democrática, uma vez que o processo de construção do plano diretor deve necessariamente se dar num processo participativo.

O quarto trabalho é um artigo de Colesanti e Campos (2012), *A tutela do Patrimônio Cultural e o município de Uberlândia-MG*, publicado na Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia. As autoras discorrem sobre a responsabilidade do estado para atuar na

proteção do patrimônio cultural a partir da CF/1988 e seus instrumentos. Tanto a União, quanto os estados, o Distrito Federal e os municípios têm, entre suas atribuições, a responsabilidade de proteger os bens patrimoniais. Colesanti e Campos lembram que a CF/1988, em seu artigo 216, apresenta um conceito amplo de patrimônio cultural e traz orientações relacionadas e aplicáveis. No entanto, ponderam que a conceituação e um conjunto de normas não garantem a sustentabilidade do patrimônio cultural. Outro elemento destacado no estudo é o artigo 23 da CF/1988, que reconhece o município como ente e atribui a ele responsabilidades comuns aos estados e à União como o dever de cuidar do patrimônio público (histórico, artístico e cultural). O artigo aborda a política urbana, fruto de reivindicações de movimentos populares pela reforma urbana, que instituiu o novo plano diretor como instrumento da política de desenvolvimento urbano. Este é compreendido como o documento que, construído com a participação popular, deve orientar as ações e intervenções em um território, compatibilizando os interesses coletivos, distribuindo de forma justa os benefícios oriundos da urbanização, promovendo o direito à cidade e a proteção do patrimônio cultural. No caso de Uberlândia, o estudo constata que, mesmo com a participação do cidadão na proteção do patrimônio cultural assegurada na legislação brasileira, na prática, inúmeras dificuldades são apresentadas quanto à efetivação desse direito.

Nessa perspectiva, o artigo de Trevizol (2016), *Patrimônio cultural e o Plano Diretor em municípios de pequeno porte*, retrata as dificuldades e fragilidades encontradas no planejamento urbano. O artigo trata das implicações no patrimônio cultural geradas por

conflitos que podem ser desencadeados a partir de ações propostas por um plano diretor deficiente. O autor defende que o plano diretor é a ferramenta chave para o ordenamento e o equilíbrio das relações existentes em uma cidade, ainda que ocupada por uma sociedade movida pelo capital. Trevizol traz uma reflexão crítica sobre os Planos Diretores nos pequenos municípios e como estes, quando não bem elaborados, podem gerar conflitos sociais e econômicos em uma cidade.

Há, ainda, o sexto trabalho, *Patrimônio cultural, cidade, sustentabilidade: qual o papel da legislação urbanística na preservação e no desenvolvimento*, de Figueiredo (2014). A autora pauta a integração entre o planejamento territorial e as políticas setoriais e considera o patrimônio cultural um recurso para o desenvolvimento sustentável e a construção de um futuro menos desigual. No artigo, ela destaca duas experiências: a Zona Especial de Preservação Cultural (Zepec), criada pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo, e a Zona Especial de Interesse do Patrimônio de Paranapiacaba (Zeipp), instituída pelo Plano Diretor Participativo de Santo André. A autora afirma que, enquanto as Zepecs estão alicerçadas na ideia de monumento e em uma visão segmentada do patrimônio e da cidade, com uma incongruência entre as políticas de preservação e de ordenamento urbano, a Zeipp vincula o ordenamento territorial às políticas de preservação, conservação ambiental e desenvolvimento urbano e socioeconômico na perspectiva do planejamento e da gestão integrados e participativos. Figueiredo também não se limita a considerar a paisagem como um testemunho às futuras gerações, mas, sim, como um significativo recurso na busca pelo desenvolvimento sustentável das comunidades, criando identidade e memória,

valores para a manutenção da política de proteção. Por isso, conforme a autora, a política aplicada em Santo André é uma experiência que buscou novas possibilidades de políticas sustentáveis para as cidades.

Todos os trabalhos deste bloco são unânimes e corroboram com outras abordagens que defendem que a legislação que compõe o regramento urbanístico aparenta ser indispensável para o ordenamento do espaço de uma cidade. Para Rolnik (1997), a legislação urbana tem a função de servir como referência para a população até quando não são aplicadas, uma vez que delimitam o poder e organizam territórios, conferem significados e geram noções de civilidade e de cidadania. Funcionam como forte referencial cultural mesmo que não saiam efetivamente do papel, pois marcam tempos e acontecimentos, estabelecendo um ideal e uma intenção, constituindo fatos da história urbana. “Aí reside, talvez, um dos aspectos mais interessantes da lei: aparentemente funciona como uma espécie de molde da cidade ideal ou desejável” (ibid., p. 13).

Todos os trabalhos citados, uns mais, outros menos, abordam as fragilidades relacionadas aos Planos Diretores – ou por serem elaborados sem ler a cidade e o território adequadamente, ou por não serem aplicados, ou por não terem sido construídos adequadamente. Há de se considerar que só a existência do plano diretor enquanto documento não dá conta de garantir direitos e proteger os bens culturais como referência de uma dada sociedade. As conquistas são fruto da reforma urbana, porém os mecanismos e instrumentos da lei, por si só, não conseguirão consolidar o direito à cidade sustentável, tornando-se necessário serem bem aplicados. Estaria essa conquista vinculada à pressão popular? E estaria também vinculada

ao fato de os operadores do direito precisarem romper com a prática da lógica do mercado? Uma vez que:

[...] instrumentos e planos, mesmo quando respaldados em leis, são, em princípio, apenas recursos que só se converterão em riquezas efetivas quando houver condições de implementação eficaz desses mesmos instrumentos e planos. Essas condições são de várias ordens – econômicas, políticas, culturais... – mas um aspecto que parece decisivo no sentido de viabilizar tanto a elaboração quanto a implementação de instrumentos e planos, em uma sociedade tão heterônoma quanto a brasileira, onde há leis que “pegam” e outras que não “pegam”, é a pressão popular e a capacidade de a sociedade civil monitorar e fiscalizar o cumprimento das leis. (Souza, 2010, p. 322)

Porém, todas as pesquisas têm apontado que há instrumentos legais que podem, quando elaborados com a devida participação popular, orientar o desenvolvimento sustentável.

Segundo bloco: plano diretor e direito à cidade

Nesse grupo serão destacados os 5 trabalhos apresentados no Quadro 3, que tratam do plano diretor e do direito à cidade e que problematizam a gestão democrática na gestão das cidades do planejamento urbano e, por conseguinte, da gestão do patrimônio.

Do ponto de vista legal, o direito à cidade sustentável está contemplado na CF (Brasil, 1988). Por sua vez, o *Estatuto da Cidade*, Lei Federal n. 10.257/2001 (Brasil, 2001), regulamenta os artigos 182 e 183 da CF/1988 e estabelece parâmetros e diretrizes da política urbana no Brasil. O *Estatuto* oferece instrumentos para que o município possa intervir nos processos

de planejamento e garantir a realização do direito à cidade, além de definir o plano diretor como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento com a função de estabelecer as condições às quais a propriedade deve se conformar para que cumpra a sua função social.

Von Gehlen (2017), em *A participação popular e a democracia deliberativa como legitimação das políticas urbanas e garantia do direito à cidade*, lembra que:

Tanto na Constituição Federal como no estatuto da cidade foram previstos meios de participação popular, [...] no sentido de se planejar a cidade de acordo com a ótica do cidadão, tem plenas condições de ser atingida, bastando que esta participação seja efetiva e significativa. (Ibid., p. 15)

O estudo de Von Gehlen trata da participação popular na formulação das políticas públicas para assegurar o direito à cidade e a efetivação da democracia, em particular, no município de Chapecó/SC. Nele, o autor faz uma análise da democracia deliberativa e sua relação com a efetiva participação nas políticas públicas. Avalia se a legislação vigente possibilita a efetiva participação popular na formulação das políticas públicas e no planejamento da cidade e identifica as causas da deficiência no exercício da participação popular dos cidadãos e da sociedade civil organizada no âmbito das audiências públicas e dos conselhos deliberativos. O estudo busca levantar as possíveis consequências dessas deficiências para a garantia do direito à cidade e a efetivação da democracia. A pesquisa de Von Gehlen mostra-se muito relevante, uma vez que muitos dos municípios brasileiros têm a obrigatoriedade de fazer e/ou revisar seus Planos Diretores a cada dez anos, cuja legitimidade está vinculada à participação

popular. Muitos dos municípios estudados têm baixa participação popular em reuniões comunitárias, audiências públicas ou outros eventos que demandam participação popular. Enfrentam, ainda, o fato de que nem sempre os poucos que participam conseguem representar os interesses da grande maioria da população.

Importante referir que a participação popular já se encontra amparada em diversas normativas brasileiras como no artigo 1º, parágrafo único, da CF/1988, que estabelece a democracia – participativa e/ou representativa – como princípio do estado democrático e institui a cooperação das associações representativas no planejamento municipal como preceito a ser seguido pelos municípios (Brasil, 1988, artigo 29, inciso XII). Esta também aparece estabelecida no *Estatuto da Cidade*, quando, em suas diretrizes, determina que a gestão da política urbana seja democrática (Brasil, 2001, artigo 2º, inciso II). Considerando que o patrimônio cultural está contido na política urbana, tem-se, nesta, implícita a determinação da participação popular na gestão do patrimônio cultural. Essa determinação é corroborada pelo Art. 216, parágrafo 1º da CF/1988, que determina que “O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação” (Brasil, 1988, pp. 139-140). Seria o plano diretor uma dessas outras formas de acautelamento e preservação?

A dissertação de Silva (2018), *O espaço urbano, a lei e o direito à cidade em disputa: A (in)existência da gestão democrática no processo de revisão do III Plano Diretor de Pelotas pelo Conselho Municipal do Plano Diretor (2013-2017)*, trata da relação entre espaço urbano e

gestão democrática na efetivação do direito à cidade no município de Pelotas/RS, no processo de revisão do III Plano Diretor. Para tanto, a autora problematizou o princípio da gestão democrática como norteador da elaboração, fiscalização e revisão do plano diretor e analisou o Conselho Municipal do Plano Diretor (Conplad) da Cidade de Pelotas quanto ao seu caráter democrático. O estudo constatou que, no caso analisado, a gestão democrática do espaço urbano não aconteceu, uma vez que o próprio funcionamento do Conplad desrespeitou a Lei Orgânica Municipal e os princípios públicos de publicidade e transparência, não sendo democrático na sua composição nem na sua atuação. A autora, ao concluir, lembra que reivindicar espaços participativos é combater a mercantilização do espaço urbano e contribuir para fortalecer e consolidar a democracia como condição de justiça social.

Nesse sentido, afirma Varella (2018) em *O direito ao auto-ordenamento: experiências do planejamento subversivo e resistências ao planejamento territorial heterônomo em Paranaquá-PR*:

A aproximação com os movimentos sociais permitiu, então, trazer à tona as potencialidades das ações coletivas cotidianas destes atores para se pensar na construção de um planejamento territorial “outro”, capaz de fomentar a autonomia dos grupos e, ainda, consolidar direitos concretos no dia a dia, servindo à luta contra a segregação socioespacial das cidades. (Ibid., p. 8)

A tese de Varella teve como objetivo provocar reflexões sobre as cidades brasileiras referentes ao planejamento e à gestão territorial na realização do direito à cidade. O autor discute o “direito à cidade” na realidade brasileira e o quanto ele tem apresentado um desgaste

histórico: apesar de estar previsto constitucionalmente, não se efetiva na prática. O estudo apresenta os potenciais que a efetivação do direito à cidade possui para a transformação da realidade socioespacial, atualmente cada vez mais segregada. Tem-se como natural ver as pessoas da classe alta vivendo em condomínios de luxo enquanto os trabalhadores são destinados a ocupar espaços que, na maioria das vezes, parecem invisibilizados a quem o direito à cidade é constantemente negado. Varella destaca que subverter o plano diretor significa transformá-lo e afirma que essa tarefa, em Paranaguá ou em qualquer outra cidade, é um grande desafio. Porém, menciona que a participação popular é necessária na luta pelo direito à cidade realizada pelos movimentos sociais e que é possível alcançar um planejamento urbano que resulte em menos segregação urbana e, gradativamente, conquistar o direito à cidade para todas e todos.

A tese *Desenvolvimento e políticas públicas, direito à cidade e participação popular na política urbana da cidade do Natal-RN: uma crítica sociojurídica ao direito urbanístico* (Ferreira, 2019) analisa o papel do direito urbanístico para fundamentar a compreensão do direito à cidade a partir da análise da gestão pública no contexto da política urbana em Natal/RN. Para a autora, o diálogo acerca da democracia e dos direitos de participação podem diminuir a desigualdade e a dominação nas cidades, e a participação popular pode construir uma cidade melhor, mais justa e equilibrada.

O último trabalho selecionado, *Algumas contribuições de Milton Santos para a compreensão do Plano Diretor Participativo das cidades* (Moreira, Dantas e Martins, 2015), traz uma análise sobre as teorias de Milton

Santos nas dinâmicas espacial e social das cidades e tece considerações sobre como tais análises podem ser relevantes para a compreensão do direito à política pública de planejamento urbano por meio do plano diretor. Sendo este uma obrigatoriedade municipal, pode cuidar do planejamento urbano de forma que a função social da propriedade e da cidade fique contemplada. Assim, permite que o espaço urbano na cidade contribua para que seus habitantes tenham seus direitos fundamentais garantidos. É nesse contexto que Moreira, Dantas e Martins definem o plano diretor, a partir de uma análise das dinâmicas espaciais e sociais das cidades, como o instrumento capaz de contribuir efetivamente com a construção de uma cidade mais justa e mais democrática. No entanto, os trabalhos deste bloco apontam que a participação popular na construção dos planos, quando há participação, não representa os interesses de toda a cidade, pois os representantes que participam são de setores bem específicos, quase sempre dominantes da sociedade, corroborando com Villaça quando diz: “A classe dominante sempre participou seja dos planos diretores seja dos planos e leis de zoneamento. Quem nunca participou foram – e continuam sendo – as classes dominadas, ou seja, a maioria” (Villaça, 1999, p. 50).

Considerações finais

Os trabalhos descritos aqui, constatarem (mesmo de formas distintas) que uma cidade sustentável – que gere bem-estar para as atuais e futuras gerações – precisa, necessariamente, que o planejamento urbano, por meio da

gestão democrática, garanta que as políticas de proteção do patrimônio cultural, ambiental e arqueológico estejam asseguradas no seu plano diretor.

Com relação ao objetivo proposto para este artigo – realizar uma pesquisa do estado da arte no contexto do BDTD/Ibict, no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, no Portal de Periódicos da Capes/MEC e no Portal da SciELO, sobre a produção acadêmica nacional relacionada à abordagem do patrimônio cultural nos planos diretores municipais – tendo como recorte temporal o período de 2011 a 2020 – foi possível constatar, ainda que com algumas limitações, que há um volume significativo de pesquisas relacionadas ao plano diretor. Porém, poucas abordam, simultaneamente, o plano diretor e o patrimônio cultural.

É possível evidenciar lacunas quanto à problematização do encontro temático da tríade proposta – “gestão do patrimônio cultural”, “plano diretor” e “cidades sustentáveis”. Tais lacunas incluem:

- 1) a pouca produção acadêmica relacionando o plano diretor a patrimônio cultural;
- 2) a ausência da tríade “gestão do patrimônio cultural”, “plano diretor” e “cidades sustentáveis” na produção acadêmica;
- 3) a ausência do patrimônio cultural na pauta do planejamento urbano;

A identificação dessas lacunas pode provocar o aprofundamento e a expansão da temática aqui proposta, na medida em que:

- 1) gerem reflexões sobre como a ausência desses temas na teoria, demonstrada pela baixa produção acadêmica, vem se relacionando com a ausência na prática. São consequentes uma da outra?;

- 2) problematizem a relevância de as políticas patrimoniais integrarem o plano diretor, formando uma política de conjunto, uma vez que o desenvolvimento sustentável passa pela salvaguarda do patrimônio, conforme estabeleçam os próprios regimentos urbanísticos;

- 3) indaguem acerca do lugar do patrimônio cultural na pauta do planejamento urbano, uma vez que não há como praticar a cultura da sustentabilidade sem proteger seus bens comuns – seus patrimônios culturais – ambiental e arqueológico;

- 4) sugiram, como ação necessária, promover a sensibilização sobre a importância do patrimônio cultural – no sentido de empoderar o cidadão para participar efetivamente da gestão democrática e, assim, reivindicar a salvaguarda do patrimônio cultural em prol da sociedade sustentável para as atuais e futuras gerações.

Por fim, há de se considerar que o patrimônio cultural é produto da relação do homem com a natureza e que ele conecta o passado, o presente e o futuro. Ele está localizado, geograficamente, em todos os lugares do mundo, entretanto, primeiro se torna local ou municipal, depois é tombado, registrado ou chancelado como estadual, nacional ou mundial, mesmo que nem sempre siga essa lógica. O patrimônio deve ser usufruído, prioritariamente, por aqueles que são seus possesores e deve ser uma ferramenta para induzir o desenvolvimento sustentável nos municípios. Sua gestão, ainda que por vezes desperte conflitos, deve ser feita de modo democrático e participativo.

Dessa forma, o planejamento urbano como instrumento de gestão precisa contemplar o patrimônio cultural nos seus regimentos.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-0107-383X>

Universidade da Região de Joinville, Programa de Pós-Graduação em Patrimônio Cultural e Sociedade. Joinville, SC/Brasil.

mariluci.carelli@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0001-7111-2868>

Universidade da Região de Joinville, Programa de Pós-Graduação em Patrimônio Cultural e Sociedade. Joinville, SC/Brasil.

eleonorabahrp@gmail.com

[III] <http://orcid.org/0000-0002-5878-769X>

Universidade da Região de Joinville, Programa de Pós-Graduação em Patrimônio Cultural e Sociedade. Joinville, SC/Brasil.

dionerbandeira@gmail.com

Nota de agradecimento

Agradecemos o apoio da Universidade da Região de Joinville – Univille à tradução ou revisão de artigos científicos para a Língua Inglesa, conforme Resolução n. 26/18 do Conselho Universitário e Edital n. 4/24 da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação.

Notas

- (1) Aplicando-se o filtro “assunto” com o objetivo de encontrar os trabalhos que, de fato, discorrem sobre os temas descritos nas palavras-chave, e não apenas os mencionam em contextos diversos.
- (2) AND e OR – escritos em letras maiúsculas – são operadores booleanos que têm o objetivo de informar ao respectivo sistema de busca a combinação de descritores utilizados na pesquisa. AND funciona como a palavra “E” – interseção –, buscando apenas artigos que contenham simultaneamente as palavras-chave digitadas. Já o operador “OR” – união – funciona como a palavra “OU”, buscando artigos que contenham pelo menos uma das palavras que, normalmente, são sinônimas.
- (3) www.dados.gov.br.
- (4) Nuvem de palavras (*word cloud*) é um gráfico digital que mostra o grau de frequência das palavras em um texto. Esse recurso pode ser utilizado em atividades de interpretação e produção de textos.
- (5) (NP) são recursos gráficos que representam frequências de palavras que por si só não vão responder uma questão de pesquisa, mas apontam caminhos para o que se observar em um estudo.

Referências

- BRASIL (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 20 jul 2020.
- _____. (2001). Lei n. 10.257 de 10 de julho. Estatuto da Cidade. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf?sequence=6%20Calizaya>,. Acesso em: 5 jun 2020.
- CARLOS, A. F. A. (2007). *O espaço urbano: novos escritos sobre a Cidade*. São Paulo, FFLCH.
- CARVALHO, R. C. S. (2017). *A proposta de salvaguarda das Unidades Especiais de Preservação (UEPs) de Maceió: uma avaliação após 11 anos de instituição do instrumento urbanístico*. Dissertação de mestrado. Alagoas, Universidade Federal de Alagoas.
- COLESANTI, M. T. M.; CAMPOS, S. R. M. (2013). A tutela do patrimônio cultural e o município de Uberlândia-MG. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia*. Uberlândia, v. 40, n. 2, pp. 321-337.
- FERREIRA, A. M. M. (2019). *Direito à cidade e participação popular na política urbana da cidade do Natal-RN: uma crítica sociojurídica ao direito urbanístico*. Tese de doutorado. Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- FERREIRA, N. S. A. (2002). As pesquisas denominadas “estado da arte”. *Educação & Sociedade*. Campinas, Cedes, ano XXIII, n. 79, pp. 257-272.
- FIGUEIREDO, V. G. B. (2014). Patrimônio cultural, cidade, sustentabilidade: qual o papel da legislação urbanística na preservação e no desenvolvimento? *Ambiente & Sociedade*. São Paulo, v. XVII, n. 2, pp. 91-110.
- GIL, A. C. (1999). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5 ed. São Paulo, Atlas.
- MAGALHÃES, A. C. M. (2013). *O patrimônio cultural e a cidade: uma análise dos conflitos relacionados ao tombamento do centro antigo e do centro histórico de Manaus*. Dissertação de mestrado. Manaus, Universidade do Estado do Amazonas.
- MENESES, U. T. B. (2012). O campo do patrimônio cultural: uma revisão de premissas. In: SUTTI, W. (coord.). I FÓRUM NACIONAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL: SISTEMA NACIONAL DE PATRIMÔNIO CULTURAL – DESAFIOS, ESTRATÉGIAS E EXPERIÊNCIAS PARA UMA NOVA GESTÃO. Brasília, Iphan, pp. 25-39.
- MOREIRA, P. N. B.; DANTAS, F. A. C.; MARTINS, C. R. (2015). Algumas contribuições de Milton Santos para a compreensão do Plano Diretor Participativo das cidades. *Caminhos de Geografia*. Uberlândia, v. 16, n. 55, pp. 174-185.
- ONU – Organização das Nações Unidas (2015). Objetivos para o desenvolvimento sustentável: Objetivo 11. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>. Acesso em: 1º maio 2020.
- ROLNIK, R. (1997). *A cidade e a lei*. São Paulo, Nobel.
- ROMANOWSKI, J. P.; ENS, R. T. (2006). As pesquisas denominadas do tipo "Estado da Arte" em Educação. *Revista Diálogo Educacional*, v. 6, n. 19, pp. 37-50.
- SANTOS, B. S. (1988). *Reinventar a democracia*. Lisboa, Gradiva.
- SILVA, M. S. (2018). *O espaço urbano, a lei e o direito à cidade em disputa: a (in)existência da gestão democrática no processo de revisão do III Plano Diretor de Pelotas pelo Conselho Municipal do Plano Diretor (2013-2017)*. Dissertação de mestrado. Rio Grande, Universidade Federal do Rio Grande.

- SOARES, M. (1989). *Alfabetização no Brasil: o estado do conhecimento*. Brasília, Inep/MEC.
- SOUZA, M. L. (2010). *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento urbano e à gestão urbana*. 6. ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- TONIAL, J. (2013). *Plano diretor como elemento de preservação do meio ambiente histórico-cultural*. Dissertação de mestrado. Caxias do Sul, Universidade de Caxias do Sul.
- TREVIZOL, M. (2016). Patrimônio cultural e o Plano Diretor em municípios de pequeno porte. *Cadernos Nauí*. Florianópolis, v. 5, n. 5, pp. 48-73.
- VARELLA, M. C. (2018). *O direito ao auto-ordenamento: experimentações do planejamento subversivo e resistências ao planejamento territorial heterônomo em Paranaguá-PR*. Tese de doutorado. Curitiba, Universidade Federal do Paraná.
- VILLAÇA, F. (1999). "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil". In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo, Edusp.
- VON GEHLEN, J. S. (2017). *A participação popular e a democracia deliberativa como legitimação das políticas urbanas e garantia do direito à cidade*. Dissertação de mestrado. Chapecó, Universidade Comunitária da Região de Chapecó.

Texto recebido em 20/jul/2022

Texto aprovado em 7/jun/2024

City, participation, and political culture: games and other forms of representation and engagement

Cidade, participação e cultura política: jogos
e outras formas de representação e engajamento

Joana Martins [1]

Abstract

This article discusses the relationship between participation, democracy, representation, and city. Based on a debate about the representation crisis, I discuss the role of architects in participatory processes. Reflecting on the concepts of quality of democracy, trust, and political culture, I argue in favor of using playful elements to shape urban culture. Then, I present two games developed in Brazil that aim to contribute to urban consciousness: the game Estatuto da Cidade (City Statute) (2001) and the game Agentes urbanos e a cidade participativa (Urban agents and the participatory city) (2015). Finally, I address how games can contribute to the autonomy of participants and to what extent they can promote the imagination of other forms of political mobilization.

Keywords: city; participation; democracy; political culture; games.

Resumo

Este artigo aborda a relação entre participação, democracia, representação e cidade. A partir do debate sobre a crise da representação, discuto sobre qual é o papel de arquitetos e arquitetas em processos participativos. Refletindo sobre os conceitos de qualidade da democracia, confiança e cultura política, argumento em favor do uso de elementos lúdicos como formadores de cultura urbana. Apresento, então, dois jogos desenvolvidos no Brasil que têm como objetivo a contribuição para a formação da consciência urbana: o jogo Estatuto da Cidade (2001) e o jogo Agentes urbanos e a cidade participativa (2015). Por fim, questiono como os jogos podem contribuir para a autonomia dos participantes e até que ponto podem promover a imaginação de outras formas de mobilização política.

Palavras-chave: cidade; participação; democracia; cultura política; jogos.



Participation, representation and the social role of architects

The theme of participation gained momentum in architecture after the Second World War, in a period marked by major changes in the political, economic and social landscape in several countries. This was a time of boiling social movements in various parts of the world, with the Prague Spring, the May 68 Revolution in France and countless achievements by the black and feminist movements in the USA. In this context, the provocations raised by the Team X¹ group during the International Congresses of Modern Architecture (CIAM) initiated a crisis in architecture by questioning modern premises and criticizing the authoritarian bias of the social role of architects in modernism.

Since the second half of the 20th century, therefore, we have experienced processes in the field of architecture and urbanism that seek to involve their users in different stages of the project: in the collection of demands, with cartographies and affective mapping; in the project design, through technical assistance and support and social movements; during construction, through joint efforts and vernacular techniques; or in the form, by allowing transformations and future appropriations. The variety of intensity of participation in this history of practices makes it impossible to give a single reading of these processes. As the American communicator Sherry Arnstein (1969) points out, a participatory process can range from manipulation of the participants – in which the population is used as a justification for pre-established interests by

external agents – to total popular control, with no intermediaries between the population and the source of resources.

Arnstein, in formulating a “ladder of citizen participation”, argues that different degrees of participation require different times and relationships between agents. From the point of view of the role of architects throughout these processes, the experiences are disparate. For some architects, such as the Englishman John Turner and the Brazilian Carlos Nelson Ferreira dos Santos, for example, there is a lot to be learned from self-building and mutual aid in scenarios where public policies are lacking. In projects such as Álvaro Siza's Bairro da Bouça (1973-1976 and 2001-2006, Portugal), Giancarlo de Carlo's Villaggio Matteotti (1970-1975, Italy) and many of the projects carried out by Usina CTAH's technical assistance (mostly developed in the 1990s in Brazil), it is possible to recognize an authorial imprint of the architects.

Disagreements over the sovereignty of architects' or users' authority remain in question today: while some experiences seek to give end users maximum decision-making power, others face the dilemmas of representation via advocacy or social leadership. As such, the question of authorship is directly related to the question of representation, and guides communication and the dynamics of the relationship between the agents involved in participatory processes.

At the end of the 1960s, the word “participation” was in the spotlight of Western political debate. There was a wave of demands for more openness to popular participation in governmental spheres, stemming from the post-war and re-democratization processes in many

countries. The mass use of the word broadened the concept, giving rise to various understandings and interpretations. "Participation" came to denote a series of situations that could even contradict each other. After the Second World War, democracy was presented as the only possible regime to guarantee the acceptance of the governed, according to Brazilian social scientist Miguel (2014). For a long time now, societies have been too numerous to propose direct democracy, and representation has been necessary. Likewise, politics has become more complex, requiring more specialized knowledge and a time commitment that is unfeasible for most citizens. In the past, governors were also governed and there was a turnover; today, this role has become a class. The distance between representatives and those they represent is much greater nowadays and comes up against the difference in the interests of each of these actors. Representation is therefore unavoidable, as Miguel argues, but it doesn't have to be the only solution for collective decisions on a smaller scale.

When analyzing the situation of representation in politics, we can relate it to representation within the participatory processes of architecture and urbanism. When Luis Felipe Miguel discusses the concept of advocacy (people, institutions or non-governmental organizations that act on behalf of a cause or group, either through their influence among agents or expertise), this parallel becomes even more evident. According to him, valuing technique as the most effective method of guaranteeing the interests of those represented leads to a probable elitization of advocates, since there are unequal opportunities for specialization. Advocacy

can then accentuate the asymmetry of power between representatives and the represented, as well as compromising judgment on the part of the represented due to a lack of political training, and finally, representation via advocacy can take away the autonomy of the represented in building their political preferences. In other words, for him, this model, despite its claims of effectiveness, is always crossed by the problems of social inequality between the two groups. In a less favored position of dialogue, organization and judgment, the represented tend to embrace the preferences of their advocates. Representation through advocacy evokes the profusion of intermediaries between the state and society. In participatory processes of any kind, we can find representatives who have not received authorization via elections or other mechanisms, such as community leaders, NGOs and companies. Architects, when acting as representatives of the population, can take advantage of these shortcomings to "advocate" for personal interests through popular participation.

Representation via advocacy therefore reproduces many of the problems encountered in traditional political representation, as well as creating new issues related to authorization. The author argues that these new modes of representation should not replace the interests of the represented groups. Demands should arise autonomously and it should be the role of advocates to encourage this autonomy. Autonomy is important not only in the construction of interests, but also in the ability to renegotiate group identities. Miguel (2014) stresses that autonomy is both individual and collective, it is the ability to criticize

the group to which we belong. Individual autonomy strengthens the collective by making commitments and pacts clearer. In this sense, is it possible to think of forms of participation and representation that promote the autonomy of those represented? What is the role of the technician, architect or specialist in qualifying participation as a political mechanism?

Quality of democracy, trust and political culture

The consolidation of a large number of democracies in the West after the end of the Second World War has changed the research agenda in political theory, which today focuses on the search for new qualitative evaluation parameters – in addition to economic and institutional ones – especially the influence of culture on politics. Concepts such as civic culture, trust and social capital have become fundamental to contemporary political debate. By studying how interpersonal trust and trust in institutions relate to the quality of democracy, much current research in the field of political theory seeks to measure the degrees of trust and their consequences for contemporary democracies.

The book *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*, published in 1963 in the USA by political scientists Almond and Verba (1989), is one of the first works to address the issue of political culture, analyzing democracy in five countries. The authors draw attention to the fact that there was a great increase in popular participation after the Enlightenment, when ordinary citizens became politically relevant. Participation,

however, is not synonymous with democracy. They identify two types of participation: democratic and authoritarian. For them, institutions such as universal suffrage, political parties and the legislature are not enough to guarantee a model of democratic participation, after all, they are also present in totalitarian regimes. Almond and Verba then argue that a democratic form of participation also requires a political culture.

Based on this central argument, the authors analyze the degree to which citizens know about the political system and its structure, the inputs and outputs² of the process and their individual role as part of this system, defining three categories of political culture: parochial, subject and participant.

A parochial political culture is one in which citizens have none of this knowledge. In these societies, there is no specialization required of political leaders, and there is no prospect of change through politics. In the subject culture, citizens recognize the existence of a political structure and its outputs, but the relationship is passive: there is no individual political exercise. In the participant political culture, however, there is knowledge of all the factors and citizens play an active role.

According to Almond and Verba (ibid.), these different types of culture are not progressive or exclusive; they can complement each other and coexist within the same society. The authors also point out that this categorization does not seek to be homogeneous or uniform, as there will always be parochial and subject orientations even in the most developed and stabilized societies as participatory and democratic. With this, they refute the idea that the quality of democracy depends only on economic factors and

emphasize the importance of the existence of a political culture. For the authors, the concept of “civic culture” is therefore more than the history and social context of a given group: it is what connects macro-politics with micro-politics, because it involves political as well as psychological orientations.

In their work, Almond and Verba seek to analyze how individual orientations relate to and impact the political structure. Understanding that the role of the participatory citizen adds to that of the parishioner and the subject, the authors point to research that reiterates this point by verifying that citizens are more concerned with family and personal matters than with politics:

[...] if the ordinary man is interested in political matters, he is more likely to be interested in the output than in the input process. He is concerned about who wins the election, not about how it is carried on; he cares about who is benefited by legislation, not about how legislation is passed. (Ibid., p. 117)

According to them, passive behavior, typical of the subject, is more common than that of the active citizen. Active behavior would demand much more from the citizen, requiring some degree of empowerment. By ignoring the instruments of political change, the individual shirks the responsibility of fighting for them, just accepting what is decided and obeying the laws. Ideally, in a democracy, decision-making power is divided among ordinary citizens, who are active and empowered participants; however, what is found in practice is passivity and indifference.

This discussion around specialization and empowerment led the authors to research how ordinary citizens (those who are not specialists, authorized representatives or

community leaders) want to participate. The citizen who participates is still the citizen who obeys the law and has personal interests. These two roles overlap and are in constant conflict. Almond and Verba conclude that for there to be a democratic government in which ordinary citizens participate, there needs to be a political culture consisting of a series of values, attitudes and norms. These factors are affected by the structure of the local community, but institutional changes alone are not enough to guarantee effective participation.

The mismatch between institutions and the political culture of societies presented by Almond and Verba in the 1960s became even more evident in several countries in the decades that followed. Released in 1993, the book *Making democracy work* by American political scientist Putnam (1997) was one of the first studies on the influence of civic culture on politics. Presenting his research on Italy, the book shows how the same configuration of public institutions in the country generated disparate experiences and results according to the different Italian provinces.

To analyze the different contexts in the northern and southern regions of Italy, Putnam refers to the “authoritarian vicious circle” and the “democratic virtuous circle”. The authoritarian approach uses fear and repression to the detriment of trust. The democratic one starts from the principle that there are rules that must be complied with by everyone, based on compromise and the exchange of part of one's freedom for future compensation. In the democratic circle there is an understanding that breaking them will result in a loss for everyone, while the authoritarian circle is the result of vertical power.

To exemplify his theory, Putnam makes an analogy between these two aspects and the “prisoner's dilemma”.³ When citizens are inserted in an environment of cooperation and horizontality, it is understood that individual behavior can be replicated by the other players, inhibiting individual action in search of favors. In the same way, an environment in which the rules of the game seem fragile or unstable generates a desire in the players to abandon or boycott the game before being harmed by a sudden change in the rules. Thus, the democratic circle is more unstable than the authoritarian one because it depends on cooperation and, consequently, trust.

According to Putnam, what would explain the very different performance of the same Italian institutions would be “social capital” or the “civic community” measured by certain indices (participation in referendums, reading newspapers, associations, etc.).

Social capital influences institutional performance through interpersonal trust: “social capital refers to characteristics of social organization, such as trust, norms and systems, which contribute to increasing the efficiency of society by facilitating coordinated actions” (ibid.). According to him, a society in which there is no interpersonal trust is wasting its potential – which leads to a greater need for physical capital.

Brazil is a good example of how participatory institutional apparatuses alone do not guarantee the quality of democracy. The reflection of the lack of political engagement can be seen in our fragile democracy – with a history of coups, dictatorships and instability of

power, rights and freedoms – and, consequently, in our cities. Often, Brazilian cities are affected by public policies that do not respect our history – erasing the memory of native people, black people and the most vulnerable groups – and that accentuate social inequalities, aiming for profit and the interests of the few. From the hygienist urban reforms of the early 20th century to mega-events (such as the 2014 World Cup and the 2016 Olympic and Paralympic Games in Brazil), decisions seem to be taken without the participation of the population. But if implementing participatory tools isn't enough, how can we encourage citizens to play their political role?

Our most recent democratization process, which began at the end of the 1980s after the long period of civil-military dictatorship in 1964, brought many hopes by creating a progressive constitution that defined real instruments for participation beyond elections. More than 30 years after the Constituent Assembly, however, there is a clear need for a critical review of these mechanisms, based on an analysis of their mistakes and successes.

The main direct participation tool introduced by the Constitution of the Federative Republic of Brazil was the community council: a social participation mechanism established in the 1988 Constitution to promote dialog with the population through consultative or deliberative channels between the government and members of civil society in the areas of Security, Health and Social Assistance. Since then, various researchers have dedicated themselves to the subject, seeking to assess its potential and its weaknesses.

Brazilian economist Abramovay (2001), in a text focused on the study of rural development management councils, raises important points about the shortcomings of this experience. Abramovay recognizes the potential for political transformation that the councils represent, but argues that there is, in general, a submission to dominant local powers. Looking specifically at the rural development councils (created in 1997 to approve rural development plans and receive funds from the National Program to Strengthen Family Farming), he acknowledges that there is an innovation in the fact that the funds are mediated by members of civil society, but warns: “[...] for this achievement to mark a strengthening of civil society, it must be translated into a real increase in income generation capacity and in society's confidence in its development possibilities (ibid., p.122).

Abramovay (ibid.) shows that, in practice, councils don't always work as instruments for empowering citizens. This is due to two main factors. The first problem is explained by the author when he presents data showing that the majority of councils came into existence after the legal provision for their existence in order to obtain public funds. They were therefore created out of economic interest, rather than out of a political culture of participation. And values, behaviors and interpersonal trust were not generated automatically with the creation of councils. According to the author, this scenario is directly related to the second factor, which is the lack of broad participation by society in the councils, which are generally made up mostly of specialists, with particularly low participation by young people and women.

Abramovay points out the cost of participation to individuals due to the large number of meetings and the accumulation of functions on the same individuals. Once again, the issue of specialization appears as the main challenge of participatory processes, since, as there is a lack of technical training to participate effectively in debates, the public is restricted to a small number of specialized people. According to Abramovay, these factors lead to participation fatigue, causing social capital to be wasted and, in many cases, even generating resistance on the part of the population.

Disbelief in participatory institutions seems to be a repetition of distrust in public institutions, according to Brazilian political scientist Moisés (2008). Moisés associates Brazilians' current disbelief in public institutions and the political system with legacies from the dictatorial period. According to Moisés, our institutions and “coalition presidentialism” - a term coined by Sergio Abranches in 1988 and which refers to Brazil's proportional multiparty system, which requires the president to make alliances with other parties in order to achieve a majority in Congress and pass his measures - bear traces of authoritarianism that lead to distrust and dissatisfaction with democracy on the part of the population:

Dissatisfaction with democracy and distrust of its institutions indicate that they do not feel that their rights to participation and representation – on which political equality and its corollaries, such as social and economic equality, depend - are effective channels for tackling problems such as corruption or economic hardship. (Ibid., p. 36)

In fact, Abramovay (2001) and Moisés' (2008) arguments corroborate the idea that Brazil has advanced in legal terms faster than its political culture. The political consequences of this scenario are perhaps only becoming evident decades after the 1988 Constitution, in the face of the crisis of representativeness that exploded in demonstrations across the country in 2013.⁴ However, surveys such as the World Values Survey – WVS (Inglehart et al., 2014)⁵ have already indicated that Brazil historically has a very low rate of interpersonal trust.

In his article *Trust, well-being and democracy*, american political scientist Inglehart, director of the WVS, presents some indicators of the level of interpersonal trust related to the economic development of various countries. His thesis is that wealthier societies have a higher level of trust, since this is a prerequisite for social development. Inglehart also states that it is more likely to trust other people when you have a basic level of economic development: in situations of extreme poverty, a breach of trust can have fatal consequences.

Recognizing that the relationship between trust and socio-economic development is not simple and straightforward, Inglehart adds other factors that feed into this equation, such as education, religion and the country's political history. For him, economic development encourages a political culture that helps stabilize democracies. The author identifies that these factors have been little studied in empirical analyses – which led the WVS to test these remises. Comparing Freedom House's⁶ indicators of civil liberty and political rights with the level of interpersonal trust, WVS produced graphs analyzing countries with different degrees of democratic stability. From 1972 to 1997, the graphs confirm the

hypothesis that more democratic governments also have higher levels of trust: “[...] its [democracy] long-term survival is linked with relatively high levels of subjective well-being and interpersonal trust. These factors, in turn, seem to reflect both the economic development and the cultural heritage of given societies” (ibid., p. 119).

In this survey, which covers more than 50 countries, Brazil appears with the lowest confidence index,⁷ signaling the fragility of our democracy. This data supports the arguments of Abramovay and Moisés by demonstrating that the country lacks a political culture, despite efforts to create a “participatory” state. Inglehart's final statement highlights the importance of ordinary citizens in the effectiveness of democracy: “its [democracy] survival also depends on what ordinary people think and feel” (ibid., p. 119).

It is precisely this mismatch between institutions and the population that the English architect Miessen (2010) warns about in his book *The nightmare of participation*. In line with Abramovay (2001), Miessen believes that there are more and more mechanisms for participation and fewer and fewer people taking part. In his work, he warns of the danger of a possible “violence of participation”, when it becomes an obligation rather than a desire. For him, the concept of participation has become generalized and is almost always understood, in a romantic and naive way, as something that is necessarily positive.

The author goes so far as to say that, sometimes, fully inclusive democracies should be avoided, since people don't always have good intentions and the will of the majority isn't always positive or beneficial. In this sense, his view is close to the studies of Almond and Verba

(1989), as well as Putnam (1997), in assuming that participation is not necessarily synonymous with democracy. For these authors, the will of the majority is not always democratic, just as a civic culture is not always a participatory civic culture. The exercise and construction of democratic participation involves the formation of culture. Miessen (2010) goes so far as to say that “the more central difficulty with the romanticized notion of the participatory project is that it assumes that everyone should sit around the table to make decisions. Yet this might not necessarily be in everyone’s interest.” (ibid., p. 245).

For Miessen (2010), understanding participation as something linked to the ideas of consensus and inclusion represents an opportunistic and manipulative vision that doesn’t set out to add something to the architectural debate, but rather to accomplish something predetermined: “Participation is war. [...] Any form of participation is already a form of conflict. [...] In order to participate in any environment or given situation, one needs to understand the forces of conflict that act upon that environment” (ibid., p. 53). Thus, referendums and plebiscites, for example, are seen as a mechanism used by politicians to avoid their responsibilities, diluting the democratic model. The author therefore urges a practice of conflict that contributes to critical thinking. The search for consensus – as well as being impossible – is, for him, paralyzing, as it prevents critical engagement. It is necessary to assume the risks and responsibilities of a process in which failure and conflict are part of it.

To this end, Miessen (ibid.) advocates an autonomous and independent practice, in which architects can act as external activists who raise questions and debates in a provocative

and productive way. For him, the conformism of architects in only interfering where they are called or following orders from clients is related to the crisis in the profession and contributes to the loss of space and appreciation of architectural practice.

So, as a way out of the crisis – of participation, of politics and of architecture – it is necessary to review praxis, to rethink modes of action. In this way, perhaps participation can be understood not as a “war”, but as a “game”, in the sense of dispute, recognition of forces, negotiation, necessary conflict and victory that is not always achieved.

Putnam’s (1997) association of the structures of the authoritarian vicious circle and the democratic virtuous circle with the structure of games seems instrumental to his thinking, as an analogical tool to develop his ideas more clearly. Even so, this approach also highlights the playful nature of the democratic game. Because it is a power structure, with different characters and rules, democracy follows a structure that is somewhat analogous to that of games. Putnam emphasizes how repetition, the variation of agents and the number of players influence the game. And it is this analogy, coupled with the idea that games are shapers of culture, that has guided initiatives linked to the development of games as tools for popular participation.

I see in the possibility of the game as a tool for participation a strong relationship with the question about the lack of political culture in Brazil. Although there have been legal advances in terms of participation tools, as Abramovay (2001) points out, there seems to be a lack of willingness to participate. The abyss of specialization, the lack of basic education and the serious levels of social

inequality keep a large part of the population away from the instruments of participation, perpetuating what Almond and Verba (1989) define as a parochial and subject political orientation (those in which citizens are unaware of or passive to the political system). While the debate on democracy in certain countries is being updated, going beyond the definition of the initial concept and moving on to study the evaluation of its quality, in Brazil, the years of authoritarian regimes, our colonial background and the enormous internal inequalities make for a fragile democracy. Even so, we must not shy away from debating the quality of our democracy. Despite the fragility of our institutions and the uncertain political scenario, we can take an optimistic view of developing our democracy through effective participation in political education. In this way, we could avoid a mismatch between the evolution of democratic institutions and the country's political culture.

The role of games in shaping urban culture

The idea that games form culture was the central thesis defended in the book *Homo Ludens*, published in 1938 by the Dutch historian Huizinga (1971). In it, play is presented as a component of culture. It is characterized as a sphere of exception from everyday life and a necessarily voluntary activity, capable of simulating reality and going beyond the real

world. Thus, according to the author, games are able to access the collective imagination and reveal information, feelings and desires.

In his conception, play is something beyond physical or biological activity, as it has a significant action. Its symbolic factor means that play goes beyond the limits of reality, establishing an autonomous reality. Thus, play is not part of everyday, ordinary life, it is an activity with its own time and space, a sphere of exception.

With its own limited duration, the game establishes a break in ordinary life - which adds to it the sense of fun and unpretentiousness shared by a group. Necessarily a voluntary activity, the game presupposes that you play until a certain end, and you can start again as many times as you wish. According to Huizinga, the bond established between the player and what was shared during the game doesn't end when the game is over. There is something that emerges from the game and brings the players closer together:

Player communities generally tend to become permanent, even after the game is over. [...] the sensation of being "separately together", in an exceptional situation, of sharing something important, moving away from the rest of the world and refusing the usual norms, retains its magic beyond the duration of each game. (Ibid., p. 15)

In this sense, based on the formation of "communities", it is possible to think about the importance of games in the formation of civilizations. Huizinga relates them to

rituals, cults, myth, language, theater and other “archetypal activities” of societies. He defines two functions for play: the struggle for something and the representation of something. The author also points out that: “these two functions can also sometimes be confused, so that the game comes to ‘represent’ a struggle, or else becomes a struggle for a better representation of something” (ibid., p. 16). In other words, “more than a false reality, its [the game’s] representation is the realization of an appearance: it is ‘imagination’, in the original sense of the term” (ibid., p. 17).

Following in Huizinga’s footsteps, it is therefore possible to identify games as a tool for social construction through representation. The world of play makes it possible to deal with real-world issues without a seriousness that could be compromising. Through fun, memories are reached, social bonds are created and, through imagination and complicity, a new understanding of the real world can emerge.

How, then, can games be used today to engage the public in debate about cities in a more attractive way than assemblies, meetings, questionnaires and other methods normally used in participatory processes?

Throughout human history, games of various kinds have been found. Archaeological discoveries indicate the presence of games in ancient civilizations more than 5,000 years ago. The importance of games in the formation of societies is evident, with the leading example being competitive games such as the Olympics and the World Cup – among other millenary and centenary events that mobilize many nations socio-politically and economically. It is therefore possible to identify different approaches and functions linked to

games: entertainment, propaganda, isolation, manipulation, criticism, etc. However, my focus is on the role of ludic elements in participatory processes. Here, I seek to understand how imagination and fiction are part of the construction of cities and how games function as a tool for participation in this construction. Therefore, I am necessarily referring to collective and face-to-face games.

In this sense, it’s important to remember that playful experiences in the field of architecture and art have been developed at least since the 1960s, when groups explored the participation of the spectator or user in their works, thus questioning authorship, the rigidity and predictability of works and projects, as well as seeking a more playful vision of urban experience (such as the Surrealists, the Situationist International, Hélio Oiticica, Lygia Clark, Team X, among others). Within the universe of face-to-face and collective games, I would like to highlight two examples of contemporary play experiences chosen because they deal with urban themes and seek, in some way, to promote urban awareness. I have selected two Brazilian games to illustrate the experiences that have emerged in this sense in the country with the process of re-democratization in the 1990s and since the landmark City Statute in 2001.

City Statute Game

The City Statute Game was created in 2002 by the NGO Instituto Polis, and was developed by Renato Cymbalista, Raquel Rolnik, Paula Santoro and Uirá Kayano Nóbrega. Its intention is to present the City Statute and make its players

familiar with its instruments through a role-playing game. The game features three fictional cities and urban situations similar to those found in many cities across the country, such as housing shortages, lack of urban mobility, real estate speculation, etc. The players decide

which of the cities they want to play with and listen to the mediator explain the characteristics of that city.

The cards in the game are the instruments of the City Statute (real estate consortium, transfer of the right to build, consortium urban

Figure 1 – Character card and fictional city from the City Statute Game

Maria de Lourdes Bemvinda

Meu nome é Maria de Lourdes Bemvinda, tenho 40 anos, e sou vice-presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. Fui a grande articuladora para a implantação do Conselho. Sou liderança comunitária desde muito jovem, e hoje, coordeno o Movimento Moradia Já. Trabalho na fábrica de vassouras "Tudo limpo" como supervisora de produção. Apesar da vida difícil, conservo a beleza da juventude que me rendeu anos atrás o prêmio de Princesa do Sindicato.

INFORMAÇÕES CONFIDENCIAIS

Acho meu patrão um homem charmoso, mas sei que, no fundo, as intenções dele são políticas. Tenho um perfil muito democrático, por conta da minha larga experiência em movimentos populares.



Source: Instituto Pólis. Available at: <https://polis.org.br/publicacoes/jogo-do-estatuto-da-cidade-ruropolis/>. Access in: Aug 15, 2024.

operations, public hearings, etc.) and the cards with the characters of the city (mayor, councillor, farmer, president of the residents' association, journalist, housing secretary). Each player chooses or draws a character, reads their description to everyone and keeps the secrets of the character described on the card to themselves. The mediator reads out the municipality's "problem situation" and the players begin to discuss and suggest solutions using the instrument cards. Each player must use at least one instrument card. The game ends when a proposed solution is found or when the mediator determines.

There is no competition in this game. The players must work together to solve the problems presented. There also seems to be a need for prior knowledge of both the City Statute and the roles of each player. The instrument cards in the City Statute game

contain lengthy descriptions of complex urban planning devices. The need for a mediator in this game also points to problems in the dynamics of the game and emphasizes the need for someone with a certain degree of expertise to coordinate the game - which seems contradictory to the game's proposal.

Urban agents and the participatory city Game

Another similar experience has been developed within the academic field. Since 2015, the university project *Cartilha da Cidade* has also been working on the theme of urban awareness through games at the University of São Paulo in São Carlos. Coordinated by Professor Miguel Buzzar and with a team made up of Desirée Figueiredo Carneiro, Gabriele de Campos

Figure 2 – Mock-up game board Urban agents and the participatory city



Source: Arquitec – IAU-USP (2024).

Trombeta, Matheus Motta Vaz and Mayara Vivian dos Prazeres Cruz, the game Urban agents and the participatory city involves undergraduate and graduate students from the university, as well as primary and secondary school students from the public school system. The aim of the game is to bring urban themes and debates closer to young people's daily lives, as well as to promote civic education and a critical sense of the city.

The game consists of a model of a fictional city and three cards with the city's problems. The players are divided into the roles of the agents: city hall, city council, secretariats, the public prosecutor's office, the residents' association, social movements, NGOs and the real estate developer. The aim of the game is to solve the city's problems by consensus, and there is no winner. The game ends when the time allotted for the match has elapsed or when the players manage to come up with a solution to the problems.

This game follows the same structure as the City Statute game. The role-playing by the players aims to familiarize them with the levels of political representation and introduce them to the instruments of representative democracy. In this way, these experiences have great merit in using playful language to promote urban debate in a more accessible way. The fact that the games are cooperative - they don't have a single winner - also contributes to the idea of the city as a collective construction.

From the point of view of graphic representation, these experiments seek to get away from the technical representation

common to architecture. Playful representation has the ability to communicate to a wider, non-specialized audience, unlike technical drawings that require an advanced degree of abstraction. Thinking about other forms of graphic representation that can democratize debate is one way of contributing to the construction of a participatory political culture.

However, both games set out to present political actors and the mechanisms of the political representation system, without considering other forms of mobilization. By limiting themselves to institutional and representative tools, these games fail to take advantage of the imagination triggered by symbolism to discuss and think about other forms of political organization and action in the city. By prioritizing problem-solving and consensus, they also overlook the potential of conflicts as urban activators. How, then, do these tools address the growing disbelief in traditional political representations? Why think of participation only in terms of consensus if we are heading towards a crisis of representative democracy?

Conflict, dissent and other forms of political organization

In fact, the 1960s were a time when the debate around the concept of participation became more effervescent - whether in architectural projects, in the field of fine arts or in public policies. Nevertheless, it is clear that this

period sparked questions about other forms of representation and mobilization that remain active and are being updated. The Belgian philosopher Stengers (2015), in her book *In Catastrophic Times: Resisting the Coming Barbarism*, analyzes how the 2008 economic crisis alerted us to the need for a change in our relationship with the political-economic system and with the planet. For Stengers, the questions posed at that time would be repeated in other moments of crisis, as the system was unlikely to change. The author speaks of a feeling of paralysis at the impossibility of change through the usual channels of political representation and the need to “reinvent modes of production and cooperation that escape the evidence of growth and competition” (ibid., p. 15). She characterizes the current mechanisms of participation as “domesticated” because they restrict it to “constructive” opinions, which in reality only validate that everything remains the same. In this way, she argues that it is no longer possible to expect any change from the state, it is urgent to think of other modes of resistance and that “we need to be aware of the contemporary emergence of ‘other narratives’” (ibid., p. 71). In criticizing specialization and the distancing of science from popular everyday life, Stengers emphasizes the importance of autonomy and the “saturation of consensual narratives”.

This search for other forms of political organization can be seen especially since the 2010s, when a new wave of demonstrations around the world indicated the dissatisfaction of those represented with their representatives and criticism of current democracy.

In Brazil, the June 2013 demonstrations in several capitals showed a high degree of popular indignation. The initial agenda was to defend free, quality transportation, but the protests were also against mega-events and culminated in calls for the impeachment of the president. Brazil's political fragmentation became evident when part of the protesters began to deny representation by parties and politicians, in sometimes anarchic, sometimes reactionary arguments. Despite the dispersion of demands and fronts, the agenda of urban mobility and major events was central, especially in the state of Rio de Janeiro.

On the global political scene, we can highlight moments such as the Arab Spring in 2010, which inspired the Occupy movement, which began on Wall Street in New York (2011) and spread to other capitals around the world. In Brazil, the June 2013 protests continued until 2016, exposing corruption schemes in the construction work for the 2014 World Cup and the 2016 Olympic and Paralympic Games and demanding investments of the same magnitude in health and education. A highlight of this series of mobilizations was the school occupation movement by high school students in some of the country's capitals in 2015 and 2016, protesting against measures to cut spending on education through a system of self-management of schools with cultural activities.

Also since 2013, a new insurgency has been brewing in the black movement in the US, motivated by a series of murders of black people during violent police attacks. The Black Lives Matter movement has spread to several

cities and countries in a non-centralized way through demonstrations over the last few years. However, during the Covid-19 pandemic in 2020, new murders caused the wave of protests to resume in several American cities, despite the imposition of social isolation. The urgency of the issue and the historical lack of responses from governments meant that, despite the global quarantine, people occupied six city blocks in Seattle, creating a community-managed police-free zone called Chaz (for Capitol Hill Autonomous Zone) or Chop (for Capitol Hill Organized Protest).

The context of the global health emergency is, in some cases, a call to self-organization. The economic impact generated by the need for social isolation has affected many families, especially those who were already in conditions of social vulnerability. For the favelas, social isolation is almost unfeasible due to their urban fabric. Faced with the lack of public policies in Brazil aimed at this population, many favelas have organized themselves to provide basic food and other donations through collective action, without support from the government or political parties. Perhaps the most impressive case is that of Paraisópolis, in São Paulo, where the favela, through donations and partnerships with companies, managed to hire 3 ambulances, train 240 first responders, set up 60 service bases, transform 2 schools into shelters and define 652 “street presidents” (volunteer residents who are responsible for checking on the needs of families and calling ambulances). In the first week of the pandemic's arrival in Brazil, Paraisópolis helped organize the G10 Favelas, a mutual aid group between the country's 10 largest favelas.

Even with different agendas, these mobilizations have in common a critique of the hegemonic political-economic system, the demand for recognition of insurgent forces and the defense of a more direct and radical democracy. These experiences also point to a different form of political organization: articulation took place via the internet and, for the most part, was detached from political parties and traditional political representations.

The speed and efficiency of the creation of mobilization and solidarity networks based on urgent issues demonstrates the strength of the population's autonomy in organizing, as well as revealing the total abandonment by the state. However, just as these non-traditional forms of mobilization point to a radical democracy, they can also indicate liberal responses and populist tendencies to the democratic crisis. In this way, we need to be aware of the possibility of authoritarian participation, as defined by Almond and Verba (1989). How is it possible to think of alternative representations that seek citizen autonomy and not welfarism, without neglecting the role of the state?

In this sense, the question remains as to what role architects play in shaping a democratic political culture. The language of play seems to make a great contribution to formulating other communication mechanisms between agents in participatory processes. However, is it possible to think, within the universe of cooperative games, of practices that stimulate the autonomy of the players? To what extent are the games presented here not just reproducing traditional and existing political relations? Games that value the formation of conflicts could encourage the invention of other possibilities for political

organization that are independent of the state and geared towards the particular demands of each context. Could games encourage

the articulation of self-managed responses to conflicts in their territories, thus valuing common knowledge and micro-politics?

[I] <https://orcid.org/0000-0002-5905-8181>

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de História, Programa de Pós-Graduação em História Social da Cultura. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.
martinspereirajoana@gmail.com

Notes

- (1) In 1953, at the International Congress of Modern Architecture IX, the issue of post-war housing was a matter of concern. At this congress, a group of younger members began to show disagreements with the position of the organization's founders. The main objective of the meeting was to formulate a supplementary document to the Athens Charter, the Habitat Charter; however, the younger architects and the old guard of the institution disagreed on the paths to be taken and the impasse became clear. CIAM X, in 1956, followed the same theme, but this time it was organized by the younger members, who gave rise to Team X.
- (2) Input means what the system demands and output means what the system supplies to society.
- (3) This term is used in Game Theory, a field of mathematical thought that studies models of strategy based on the actions of players in order to apply these studies of behavior to various areas of knowledge.
- (4) In June 2013, several demonstrations took over the country's main capitals. Initially focused on defending the free bus pass after a rise in ticket prices, other issues were added to the discontent, such as political corruption, the hosting of the World Cup in the country and the call for the impeachment of then-president Dilma Rousseff. One of the slogans of the July Journeys was the phrase "you don't represent me", directed at the political class.
- (5) Database and research group created in 1981 that brings together professionals from different countries who study the social and political impact of changes in cultural values and beliefs.
- (6) An independent organization in defense of political rights and civil liberties created in 1941 to promote the expansion of freedom and democracy in the world.
- (7) The survey carried out by WVS assesses interpersonal trust by asking respondents whether or not they can trust most people. Based on this fairly general and simple question, the indices indicate that more than 90% of Brazilians choose not to trust people.

References

- ABRAMOVAY, R. (2001). Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 15, n. 43, pp. 121-140.
- ALMOND, G.; VERBA, S. (1989). *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton, Princeton University Press. Edição original de 1963.
- ARNSTEIN, S. (1969). The Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, v. 35, n. 4, pp. 216-224.
- ARQUITEC IAU-USP – Arquitetura, Inovação e Tecnologia (2024). *Cartilha da cidade*. Disponível em: <https://arquitec.iau.usp.br/projetos/cartilha-da-cidade>. Acesso em: 15 ago 2024.
- BRASIL (2001). Lei n. 10.257, de 10 de julho. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, p. 1., 11 jul.
- HUIZINGA, J. (1971). *Homo ludens: o jogo como elemento da cultura*. São Paulo, Perspectiva.
- INGLEHART, R. (1999). "Trust, well-being and democracy". In: WARREN, M. *Democracy and trust*. Cambridge, Cambridge University Press.
- INGLEHART, R. et al. (ed.) (2014). *World Values Survey: All Rounds – Country-Pooled Datafile Version*: <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWVL.jsp>. Madrid, JD Systems Institute.
- ISER, W. (1996). *O fictício e o imaginário: perspectivas de uma antropologia literária*. Rio de Janeiro, EdUERJ.
- LEFEBVRE, H. (1969). *O direito à cidade*. São Paulo, Documentos.
- MIESSEN, M. (2010). *The nightmare of Participation: Crossbench Praxis as a mode of criticality*. Londres, Sternberg Press.
- MIGUEL, L. F. (2014). *Democracia e representação: territórios em disputa*. São Paulo, Unesp.
- MOISÉS, J. A. (2008) Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 23, n. 66, pp. 11-43.
- PUTNAM, R. (1997). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, FGV. Edição original de 1993.
- STENGERS, I. (2015). *No tempo das catástrofes*. São Paulo, Cosac Naify.

Translation: this article was translated from Portuguese to English by the author herself.

Received: August 30, 2020
Approved: December 11, 2020

Cidade, participação e cultura política: jogos e outras formas de representação e engajamento

City, participation, and political culture: games and other forms of representation and engagement

Joana Martins [1]

Resumo

Este artigo aborda a relação entre participação, democracia, representação e cidade. A partir do debate sobre a crise da representação, discuto sobre qual é o papel de arquitetos e arquitetas em processos participativos. Refletindo sobre os conceitos de qualidade da democracia, confiança e cultura política, argumento em favor do uso de elementos lúdicos como formadores de cultura urbana. Apresento, então, dois jogos desenvolvidos no Brasil que têm como objetivo a contribuição para a formação da consciência urbana: o jogo Estatuto da Cidade (2001) e o jogo Agentes urbanos e a cidade participativa (2015). Por fim, questiono como os jogos podem contribuir para a autonomia dos participantes e até que ponto podem promover a imaginação de outras formas de mobilização política.

Palavras-chave: cidade; participação; democracia; cultura política; jogos.

Abstract

This article discusses the relationship between participation, democracy, representation, and city. Based on a debate about the representation crisis, I discuss the role of architects in participatory processes. Reflecting on the concepts of quality of democracy, trust, and political culture, I argue in favor of using playful elements to shape urban culture. Then, I present two games developed in Brazil that aim to contribute to urban consciousness: the game Estatuto da Cidade (City Statute) (2001) and the game Agentes urbanos e a cidade participativa (Urban agents and the participatory city) (2015). Finally, I address how games can contribute to the autonomy of participants and to what extent they can promote the imagination of other forms of political mobilization.

Keywords: city; participation; democracy; political culture; games.



Participação, representação e o papel social da arquitetura

O tema da participação ganhou força na arquitetura após a Segunda Guerra Mundial, em um período marcado por grandes mudanças no cenário político, econômico e social em vários países. Esse foi um momento de ebulição dos movimentos sociais em várias partes do mundo, com a Primavera de Praga na Tchecoslováquia, a Revolução de Maio de 1968 na França e inúmeras conquistas dos movimentos negros e feministas nos EUA. Nesse contexto, as provocações levantadas pelo grupo Team X¹ durante os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (Ciams) iniciaram uma crise na arquitetura ao questionarem as premissas modernas e criticarem o viés autoritário do papel social dos arquitetos e das arquitetas no modernismo.

Desde a segunda metade do século XX, portanto, temos experimentado, no campo da arquitetura e do urbanismo, processos que buscam envolver seus usuários em diferentes etapas do projeto – no levantamento de demandas, com cartografias e mapeamentos afetivos; no desenho de projeto, por meio de assessorias técnicas e movimentos sociais; durante a construção, por meio de mutirões e técnicas vernaculares – ou na forma, ao permitirem transformações e apropriações futuras. A variedade de intensidade da participação nesse histórico de práticas impossibilita uma leitura única desses processos. Como aponta a comunicadora americana Arnstein (1969), um processo participativo pode compreender desde a manipulação dos participantes – na qual a população é usada como justificativa para interesses

preestabelecidos por agentes externos – até o controle popular total, sem intermediários entre a população e a fonte de recursos.

Ao formular uma “escada da participação cidadã”, a comunicadora argumenta que diferentes graus de participação demandam diferentes tempos e relações entre os agentes (ibid.). Do ponto de vista do papel de arquitetos e arquitetas ao longo desses processos, as experiências são díspares. Para alguns arquitetos, como o inglês John Turner e o brasileiro Carlos Nelson Ferreira dos Santos, por exemplo, há muito o que se aprender com a autoconstrução e a ajuda mútua em cenários onde faltam políticas públicas. Já em projetos como o Bairro da Bouça (1973-1976 e 2001-2006, Portugal) de Álvaro Siza, a Villaggio Matteotti (1970-1975, Itália) de Giancarlo de Carlo e em muitos projetos realizados pela assessoria técnica da Usina CTAH – Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado (desenvolvidos majoritariamente na década de 1990, no Brasil) é possível reconhecer a marca autoral dos arquitetos.

As divergências sobre a soberania da autoridade dos arquitetos ou dos usuários permanecem em questão nos dias atuais: enquanto algumas experiências buscam atribuir o máximo de poder de decisão aos usuários finais, outras enfrentam os dilemas da representação via *advocacy* ou lideranças sociais. Sendo assim, a questão da autoria está diretamente relacionada à questão da representação e pauta a comunicação e a dinâmica da relação entre os agentes envolvidos nos processos participativos.

No fim dos anos 1960, a palavra “participação” estava em foco no debate político ocidental. Havia uma onda de reivindicações por mais abertura à participação popular nas

esferas governamentais, oriunda do pós-guerra e de processos de redemocratização para muitos países. A massificação da palavra ampliou o conceito, dando origem a vários entendimentos e interpretações. “Participação” passou a denominar uma série de situações que poderiam até se contradizer. Após a Segunda Guerra Mundial, a democracia vem se apresentando como o único regime possível a garantir a aceitação dos governados, segundo o cientista social brasileiro Miguel (2014). As sociedades são, há bastante tempo, numerosas demais para que se proponha uma democracia direta, sendo necessária a representação. Da mesma forma, a política se tornou mais complexa, exigindo mais conhecimento especializado e uma dedicação de tempo inviável para a maioria dos cidadãos. Antes, os governantes também eram governados e havia uma rotatividade; hoje, essa função se transformou numa classe. A distância entre representantes e representados é muito maior hoje em dia e esbarra na diferença dos interesses de cada um desses atores. A representação é, portanto, incontornável, como defende o autor, no entanto, ela não precisa ser a única solução para decisões coletivas em escalas menores.

Ao analisar a conjuntura da representação na política, podemos relacioná-la à representação nos processos participativos da arquitetura e do urbanismo. Quando Miguel disserta sobre o conceito de *advocacy* (pessoas, instituições ou organizações não governamentais que atuam em favor de uma causa ou grupo, seja por sua influência entre os agentes ou *expertise*), esse paralelo fica ainda mais evidente. Segundo ele, a valorização da técnica como método mais efetivo de se garantir os interesses dos representados leva a uma provável elitização dos *advocates*, visto que há

uma desigualdade de oportunidades de especialização. O *advocacy* pode, então, acentuar a assimetria de poder entre representantes e representados, além de comprometer o julgamento por parte dos representados devido à falta de capacitação política, e, por fim, a representação via *advocacy* pode retirar a autonomia dos representados para construir suas preferências políticas. Ou seja, para ele, esse modelo, apesar de seu discurso pela eficácia, é sempre atravessado pelos problemas da desigualdade social entre os dois grupos. Em posição menos favorecida de diálogo, organização e julgamento, os representados tendem a abraçar as preferências de seus *advocates*. A representação através do *advocacy* evoca a profusão de intermediários entre o Estado e a sociedade. Em processos participativos de qualquer natureza, podemos encontrar representantes que não receberam autorização via eleições ou outros mecanismos, como lideranças comunitárias, organizações não governamentais (ONGs) e empresas. Os arquitetos e as arquitetas, quando atuando como representantes da população, podem usufruir dessas falhas para “advogar” por interesses pessoais por meio da participação popular.

A representação via *advocacy*, portanto, reproduz muitos dos problemas encontrados na representação política tradicional, além de criar novas questões relacionadas à autorização. O autor defende que esses novos modos de representação não venham para substituir interesses dos grupos representados. As demandas devem surgir de forma autônoma e deveria ser papel dos *advocates* estimular essa autonomia. Ela é importante não apenas na construção dos interesses, mas também na capacidade de renegociar as identidades do grupo. Miguel (2014) reforça que a autonomia

é tanto individual quanto coletiva, é a capacidade de crítica em relação ao conjunto a que pertencemos. A autonomia individual reforça o coletivo ao tornar mais claros os compromissos e pactos. Nesse sentido, é possível pensar em formas de participação e representação que promovam a autonomia dos representados? Qual é o papel do técnico, arquiteto ou especialista na qualificação da participação como mecanismo político?

Qualidade da democracia, confiança e cultura política

A consolidação de um grande número de democracias no Ocidente após o fim da Segunda Guerra Mundial alterou a pauta das pesquisas em teoria política que hoje se concentram na busca por novos parâmetros qualitativos de avaliação – além dos econômicos e institucionais –, principalmente a influência da cultura na política. Conceitos como cultura cívica, confiança e capital social se tornaram fundamentais para o debate político contemporâneo. Estudando de que modo a confiança interpessoal e a confiança nas instituições se relacionam com a qualidade da democracia, muitas pesquisas atuais, no campo da teoria política, buscam mensurar os graus de confiança e suas consequências para as democracias contemporâneas.

Almond e Verba (1989) escreveram um dos primeiros trabalhos a abordar o tema da cultura política, em 1963, fazendo uma análise da democracia em cinco países. Os autores alertam para o fato de que há um grande crescimento da participação popular após o Iluminismo, quando o cidadão comum passa a ser politicamente relevante. Participação, contudo,

não é sinônimo de democracia. Eles identificam dois tipos de participação: democrática e autoritária. Para eles, instituições como o sufrágio universal, os partidos políticos e o legislativo não são suficientes para garantir um modelo de participação democrática, afinal, elas também estão presentes em regimes totalitários. Argumentam, então, que uma forma democrática de participação exige também uma cultura política.

A partir desse argumento central, os autores analisam o grau de conhecimento dos cidadãos a respeito do sistema político e sua estrutura, dos *inputs* e *outputs*² do processo e do seu papel individual como parte desse sistema, definindo três categorias de cultura política: paroquial, súdita e participante.

A cultura política paroquial se caracteriza por ser aquela na qual os cidadãos não possuem nenhum desses conhecimentos. Nessas sociedades não há qualquer tipo de especialização exigida dos líderes políticos, assim como não há perspectiva de mudanças por meio da política. Na cultura súdita, os cidadãos reconhecem a existência de uma estrutura política e seus *outputs*, porém a relação é passiva: não há o exercício político individual. Já na cultura política participante, há o conhecimento de todos os fatores e os cidadãos têm um papel ativo.

Segundo Almond e Verba (ibid.), esses diferentes tipos de cultura não são progressivos ou excludentes, eles podem se complementar e coexistir em uma mesma sociedade. Os autores também indicam que essa categorização não busca ser homogênea ou uniforme, pois sempre haverá orientações paroquiais e súditas, mesmo nas sociedades mais desenvolvidas e estabilizadas como participativas e democráticas. Com isso, eles rebatem a ideia de que a qualidade da democracia depende apenas de fatores econômicos e ressaltam a importância

da existência de uma cultura política. O conceito de “cultura cívica” é, então, para os autores, mais do que a história e o contexto social de determinado grupo: é o que conecta a macropolítica com a micropolítica, porque envolve orientações políticas e também psicológicas.

Eles buscam, em seu trabalho, analisar como as orientações individuais se relacionam com a estrutura política e a impactam. Entendendo que o papel do cidadão participativo se soma ao do paroquial e do súdito, os autores indicam pesquisas que reiteram esse ponto ao verificarem que os cidadãos se preocupam mais com assuntos familiares e pessoais do que políticos:

[...] se o cidadão comum está interessado em assuntos políticos, é mais provável que ele esteja interessado nos *outputs* do que nos *inputs*. Ele está preocupado com quem ganha a eleição, e não com como ela aconteceu; ele se importa com quem é beneficiado pela legislação, e não com como ela foi aprovada. (Ibid., p. 117; tradução nossa)

Segundo eles, o comportamento passivo, típico do súdito, é mais comum do que o do cidadão ativo. Um comportamento ativo exigiria muito mais desse cidadão, demandando algum grau de capacitação. Ao ignorar os instrumentos de mudança política, o indivíduo se exime da responsabilidade de lutar por eles, apenas aceitando o que é decidido e sendo obediente às leis. Idealmente, em uma democracia, o poder de decisões é dividido entre os cidadãos comuns, sendo esses participantes ativos e capacitados; no entanto, o que se encontra na prática é passividade e indiferença.

Essa discussão em torno da especialização e da capacitação levou os autores a pesquisarem como o cidadão comum (aquele que não

é um especialista, um representante autorizado ou um líder comunitário) quer participar. O cidadão que participa não deixa de ser o cidadão que obedece às leis e que tem interesses pessoais. Esses dois papéis se sobrepõem e estão em constante conflito. Almond e Verba (ibid.) concluem que para haver um governo democrático em que os cidadãos comuns participem, é preciso haver uma cultura política que consista em uma série de valores, atitudes e normas. Esses fatores são afetados pela estrutura da comunidade local, mas apenas mudanças institucionais não bastam para garantir que a participação seja efetiva.

O descompasso entre as instituições e a cultura política das sociedades apresentado por Almond e Verba nos anos 1960 fez-se ainda mais evidente, em vários países, nas décadas que se seguiram. O cientista político americano Putnam (1997) escreveu um dos primeiros estudos sobre a influência da cultura cívica na política. Expondo sua pesquisa sobre a Itália, o livro apresenta como a mesma configuração de instituições públicas no país gerou experiências e resultados díspares de acordo com as diferentes províncias italianas.

Para analisar os diferentes contextos das regiões Norte e Sul da Itália, o autor refere-se ao “círculo vicioso autoritário” e ao “círculo virtuoso democrático”. A vertente autoritária faz uso do medo e da repressão em detrimento da confiança. A democrática parte do princípio de que existem regras que devem ser cumpridas por todos, apoiando-se no compromisso e na troca de parte da liberdade por compensações futuras. No círculo democrático, há um entendimento de que a sua quebra resultará em uma perda para todos, enquanto o círculo autoritário é fruto de um poder vertical.

Para exemplificar sua teoria, o autor faz uma analogia entre essas duas vertentes e o “dilema do prisioneiro” (ibid.).³ Quando os cidadãos estão inseridos em um ambiente de cooperação e horizontalidade, entende-se que o comportamento individual pode ser replicado pelos demais jogadores e jogadoras, inibindo-se a ação individual em busca de favorecimentos. Da mesma maneira, um ambiente em que as regras do jogo parecem frágeis ou instáveis gera um desejo nas jogadoras e nos jogadores de abandonar ou boicotar a partida antes de serem prejudicados pela mudança repentina das regras. Sendo assim, o círculo democrático é mais instável que o autoritário por depender de cooperação e, consequentemente, de confiança.

Segundo Putnam (ibid.), o que explicaria o desempenho tão distinto para as mesmas instituições italianas seria o “capital social” ou a “comunidade cívica” medidos através de alguns índices (participação em referendos, leitura de jornais, associações, etc.).

O capital social influencia o desempenho institucional por meio da confiança interpessoal: “[...] o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (ibid., p. 177). Segundo o autor, uma sociedade em que não há confiança interpessoal está desperdiçando seu potencial – o que provoca maior necessidade de capital físico.

O Brasil é um bom exemplo de como aparatos institucionais participativos não garantem por si só a qualidade da democracia. O reflexo da falta de engajamento político pode ser constatado na nossa frágil democracia – com um histórico de golpes, ditaduras e instabilidade

de poder, de direitos e de liberdades – e, consequentemente, nas nossas cidades. Frequentemente, as cidades brasileiras são afetadas por políticas públicas que não respeitam a nossa história – apagando a memória dos povos originários, dos negros e de grupos mais vulneráveis – e que acentuam as desigualdades sociais, visando ao lucro e ao interesse de poucos. Desde as reformas urbanas higienistas do início do século XX até os megaeventos (como, por exemplo, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, realizados no Brasil), as decisões parecem ser tomadas sem a participação da população. Mas, se a implantação de instrumentos de participação não basta, como estimular os cidadãos e as cidadãs a exercerem o papel político que lhes cabe?

Nosso mais recente processo de democratização, iniciado no final da década de 1980, após o longo período da Ditadura Civil-militar de 1964, trouxe muitas esperanças ao criar uma constituição progressista que definiu instrumentos reais de participação para além das eleições. Passados mais de 30 anos da Constituinte, é evidente, no entanto, a necessidade de uma revisão crítica desses mecanismos a partir da análise de seus erros e acertos.

A principal ferramenta de participação direta instaurada pela Constituição da República Federativa do Brasil foi o conselho comunitário: um mecanismo de participação social instituído na Constituição de 1988 para promover o diálogo com a população a partir de canais consultivos ou deliberativos entre o poder público e membros da sociedade civil nas áreas de segurança, saúde e assistência social. Vários pesquisadores têm se dedicado ao assunto desde então, buscando avaliar seus potenciais e suas fragilidades.

O economista brasileiro Abramovay (2001), em um texto focado no estudo sobre os conselhos gestores de desenvolvimento rural, levanta importantes pontos sobre as falhas dessa experiência. Ele reconhece o potencial de transformação política que os conselhos representam, mas argumenta que há, em geral, uma submissão a poderes locais dominantes. Analisando especificamente os conselhos de desenvolvimento rural (criados a partir de 1997 para aprovar planos de desenvolvimento rural e receber os recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf), ele reconhece que há uma inovação no fato de os recursos passarem pela mediação de membros da sociedade civil, mas alerta: “[...] para que esta conquista marque um fortalecimento da sociedade civil, é necessário que ela se traduza em real aumento da capacidade de geração de renda e da confiança da sociedade em suas possibilidades de desenvolvimento” (ibid., p. 122).

Abramovay (ibid.) demonstra que, na prática, os conselhos nem sempre funcionam como instrumentos de capacitação dos cidadãos. Isso se deve a dois fatores principais. O primeiro problema é explicitado pelo autor ao apresentar dados que apontam que a maioria dos conselhos surgiu após a previsão legal de sua existência para a obtenção de recursos públicos. Sua criação foi, portanto, a partir de um interesse econômico, e não oriunda de uma cultura política de participação, e os valores, comportamentos e a confiança interpessoal não foram gerados automaticamente com a criação dos conselhos. Segundo o autor, esse cenário tem relação direta com o segundo fator, que é a falta de ampla participação da sociedade nos conselhos, em geral

compostos majoritariamente por especialistas, sendo especialmente baixa a participação de jovens e mulheres.

Ele assinala o custo da participação aos indivíduos devido ao elevado número de reuniões e o acúmulo de funções sobre os mesmos indivíduos. Mais uma vez, o tema da especialização aparece como desafio principal de processos participativos, visto que, como falta preparo técnico para participar de forma efetiva nos debates, o público se torna restrito a um número pequeno de pessoas especializadas. De acordo com o autor, tais fatores levam a uma fadiga da participação, fazendo com que o capital social seja desperdiçado e, em muitos casos, gerando, inclusive, resistência por parte da população.

A descrença nas instituições participativas parece ser uma repetição da desconfiança nas instituições públicas, conforme afirma Moisés (2008), cientista político brasileiro. Ele associa a descrença atual dos brasileiros nas instituições públicas e no sistema político com heranças do período ditatorial. Segundo o autor, carregamos, em nossas instituições e no “presidencialismo de coalizão” – termo cunhado por Abranches, em 1988, referindo-se ao regime multipartidário proporcional brasileiro, que exige ao presidente fazer alianças com outros partidos para conseguir maioria no Congresso e aprovar suas medidas –, resquícios de autoritarismo que levam à desconfiança e à insatisfação com a democracia por parte da população:

A insatisfação com a democracia e a desconfiança de suas instituições indicam que eles não sentem que seus direitos de participação e representação – de que dependem a igualdade política e seus corolários, como a igualdade social

e econômica – sejam canais efetivos para enfrentar problemas como a corrupção ou as dificuldades econômicas. (Ibid., p. 36)

De fato, os argumentos de Abramovay (2001) e Moisés (2008) corroboram com a ideia de que o Brasil avançou em termos legais de maneira mais rápida do que sua cultura política. As consequências políticas desse cenário talvez só estejam se tornando evidentes décadas depois da Constituição de 1988, diante da crise de representatividade que explodiu em manifestações pelo País em 2013.⁴ Entretanto, pesquisas como a *World Values Survey* – WVS (Inglehart et al., 2014)⁵ já indicavam que o Brasil apresenta, historicamente, uma taxa muito baixa de confiança interpessoal.

O cientista político americano Inglehart (1999), diretor do WVS, apresenta alguns indicadores do nível de confiança interpessoal relacionados ao desenvolvimento econômico de vários países. Sua tese é de que sociedades mais ricas apresentam um grau maior de confiança, uma vez que esta seria pré-requisito para o desenvolvimento social. Ele também afirma que é mais provável confiar nas outras pessoas quando se tem um nível básico de desenvolvimento econômico. Em situações de extrema pobreza, a quebra de confiança pode ter consequências fatais.

Por reconhecer que a relação entre confiança e desenvolvimento socioeconômico não é simples e direta, Inglehart (ibid.) acrescenta outros fatores que alimentam essa equação, como a educação, a religião e a história política do país. Para ele, o desenvolvimento econômico encoraja uma cultura política que ajuda a estabilizar as democracias. O autor identifica que esses fatores têm sido pouco estudados em análises empíricas – o que levou a WVS a testar

essas premissas. Comparando os indicadores de liberdade civil e direitos políticos da Freedom House⁶ com o nível de confiança interpessoal, a WVS produziu gráficos analisando países com diferentes graus de estabilidade de democracia. No período de 1972 a 1997, os gráficos confirmam a hipótese de que governos mais democráticos também apresentam maiores índices de confiança: “[...] sua [da democracia] sobrevivência a longo prazo está relacionada a índices relativamente altos de bem-estar subjetivo e confiança interpessoal. Esses fatores, por sua vez, parecem refletir tanto o desenvolvimento econômico quanto a herança cultural dessas sociedades” (ibid., pp. 118-119; tradução nossa).

Nessa pesquisa, que engloba mais de 50 países, o Brasil aparece com o menor índice de confiança,⁷ assinalando a fragilidade da nossa democracia. Esse dado embasa os argumentos de Abramovay e Moisés ao demonstrar que o País carece de cultura política, apesar dos esforços de constituir um Estado “participacionista”. A afirmação final de Inglehart ressalta a importância do cidadão comum na efetividade da democracia: “sua [da democracia] sobrevivência também depende do que as pessoas comuns pensam e sentem” (ibid., p. 119).

É precisamente para esse descompasso entre as instituições e a população que alerta o arquiteto inglês Miessen (2010). Convergindo com Abramovay (2001), entende que existem cada vez mais mecanismos de participação e cada vez menos pessoas participando. Em seu trabalho, ele alerta para o perigo de uma possível “violência da participação”, quando esta acaba se tornando uma obrigação, e não um desejo. Para ele, o conceito de participação foi se generalizando, sendo quase sempre entendido, de maneira romântica e ingênua, como algo necessariamente positivo.

O autor chega a afirmar que, às vezes, democracias totalmente inclusivas devem ser evitadas, já que as pessoas nem sempre têm boas intenções, e a vontade da maioria nem sempre é positiva ou benéfica. Nesse sentido, sua visão se aproxima dos estudos de Almond e Verba (1989), além de Putnam (1997), ao assumir que participação não é necessariamente sinônimo de democracia. Para esses autores, a vontade da maioria nem sempre é democrática, assim como uma cultura cívica nem sempre é uma cultura cívica participativa. O exercício e a construção de uma participação democrática passam pela formação da cultura. Miessen (2010) chega a afirmar que “a dificuldade central com a noção romantizada do projeto participativo é que ela assume que todos devem se sentar à mesa para tomar decisões. Porém, esse talvez não seja o interesse geral” (ibid., p. 245).

O entendimento da participação como algo atrelado às ideias de consenso e inclusão representa, para Miessen (2010), uma visão oportunista e manipuladora que não se propõe a acrescentar algo ao debate arquitetônico, e, sim, realizar algo predeterminado: “Participação é guerra. [...] Qualquer forma de participação já é uma forma de conflito. [...] Para participar em qualquer ambiente ou situação, é preciso entender as forças em conflito que agem nesse ambiente” (ibid., p. 53). Assim, os referendos e plebiscitos, por exemplo, são vistos como mecanismos utilizados por políticos para se eximirem de suas responsabilidades, configurando uma diluição do modelo democrático. O autor, portanto, instiga uma prática do conflito que contribua para um pensamento crítico. A busca pelo consenso – além de impossível – é, para ele, paralisante, por impedir

o engajamento crítico. É preciso assumir os riscos e as responsabilidades de um processo do qual o fracasso e o conflito façam parte.

Para isso, Miessen (ibid.) defende uma prática autônoma e independente, em que arquitetas e arquitetos possam agir como ativadores externos que levantem questionamentos e debates de maneira provocativa e produtiva. Para ele, o conformismo das arquitetas e dos arquitetos em apenas interferir onde são chamados ou seguindo ordens de clientes se relaciona com a crise da profissão e contribui para a perda de espaço e de valorização da prática arquitetônica.

Então, como saída para a crise – da participação, da política e da arquitetura –, é necessário rever a práxis, repensar os modos de ação. Assim, talvez, a participação possa ser entendida não como “guerra”, mas como “jogo”, no sentido da disputa, do reconhecimento das forças, da negociação, do conflito necessário e da vitória nem sempre alcançada.

A associação estabelecida por Putnam (1997) entre as estruturas do círculo vicioso autoritário e do virtuoso democrático com a estrutura dos jogos parece algo instrumental para o seu pensamento, como uma ferramenta analógica para desenvolver de maneira mais evidente suas ideias. Ainda assim, essa aproximação também ressalta o caráter lúdico do jogo democrático. Por ser uma estrutura de poder com diferentes personagens e regras, a democracia segue uma estrutura de certo modo análoga à dos jogos. Putnam (ibid.) ressalta como a repetição, a variação dos agentes e o número de jogadores influencia no jogo. É essa analogia, somada à ideia de que os jogos são formadores de cultura, que tem guiado iniciativas ligadas ao desenvolvimento de jogos como ferramentas de participação popular.

Enxergo, na possibilidade do jogo como ferramenta de participação, uma forte relação com o questionamento acerca da falta de cultura política no Brasil. Embora haja avanços do ponto de vista legal quanto aos instrumentos de participação, conforme ressalta Abramovay (2001), parece faltar vontade de participar. O abismo da especialização, a falta de educação básica e os graves níveis de desigualdade social afastam boa parte da população dos instrumentos de participação, perpetuando o que Almond e Verba (1989) definem como uma orientação política paroquial e súdita (aquelas em que os cidadãos desconhecem ou são passivos ao sistema político). Enquanto o debate sobre democracia, em certos países, está sendo atualizado, superando a definição do conceito inicial e partindo para o estudo da avaliação de sua qualidade, no Brasil, os anos de regimes autoritários, a nossa formação colonial e as enormes desigualdades internas configuram uma democracia frágil. Ainda assim, não devemos nos furtar ao debate sobre a qualidade da nossa democracia. Apesar da fragilidade das nossas instituições e do cenário político incerto, podemos pensar, com visão otimista, em desenvolver nossa democracia tendo como pauta a participação efetiva por meio da formação política. Desse modo, teríamos como finalidade evitar o descompasso entre a evolução das instituições democráticas e a cultura política do País.

O papel dos jogos na formação da cultura urbana

A ideia de que os jogos são formadores de cultura foi a tese central defendida em 1938 pelo historiador holandês Huizinga (1971). Para ele,

o jogo é apresentado como um componente da cultura caracterizado como uma esfera de exceção do cotidiano e uma atividade necessariamente voluntária, capaz de simular a realidade e ir além do mundo real. Assim, segundo o autor, os jogos conseguem acessar o imaginário coletivo e revelar informações, sentimentos e desejos.

Na sua concepção, o jogo é algo além da atividade física ou biológica, pois possui ação significativa. Seu fator simbólico faz com que ultrapasse os limites da realidade, instituindo uma realidade autônoma. Assim, o jogo não faz parte do cotidiano, da vida ordinária, é uma atividade com tempo e espaço próprios, uma esfera de exceção.

Com duração própria e limitada, o jogo instaura um intervalo na vida comum – o que lhe agrega o sentido de divertimento e despreensão compartilhado por um grupo. Necessariamente uma atividade voluntária, o jogo pressupõe que se jogue até um fim determinado, podendo recomeçar quantas vezes se desejar. A ligação estabelecida entre quem joga e o que foi compartilhado durante o jogo não termina quando o jogo acaba, segundo Huizinga (*ibid.*). Há algo que nasce do jogo e aproxima as jogadoras e os jogadores:

As comunidades de jogadores geralmente tendem a tornar-se permanentes, mesmo depois de acabado o jogo. [...] a sensação de estar “separadamente juntos”, numa situação excepcional, de partilhar algo importante, afastando-se do resto do mundo e recusando as normas habituais, conserva sua magia para além da duração de cada jogo. (*Ibid.*, p. 15)

Nesse sentido, a partir da formação de “comunidades”, é possível pensar a importância dos jogos na formação das civilizações. Huizinga relaciona-os aos rituais, aos cultos, ao mito, à linguagem, ao teatro e às demais

“atividades arquetípicas” das sociedades. Ele define duas funções para o jogo: a luta por alguma coisa e a representação de alguma coisa. O autor ressalta que: “[...] estas duas funções podem também por vezes confundir-se, de tal modo que o jogo passe a ‘representar’ uma luta, ou, então, se torne uma luta para melhor representação de alguma coisa” (ibid., p. 16). Ou seja, “[...] mais do que uma realidade falsa, sua [do jogo] representação é a realização de uma aparência: é ‘imaginação’, no sentido original do termo” (ibid., p. 17).

Seguindo os passos de Huizinga, é possível identificar no jogo, por conseguinte, uma ferramenta de construção social através da representação. O mundo lúdico permite tratar de assuntos do mundo real sem uma seriedade que poderia ser comprometedora. Por meio do divertimento, atingem-se memórias, criam-se laços sociais e, através da imaginação e da cumplicidade, uma nova compreensão do mundo real pode surgir.

Como, então, os jogos podem ser usados hoje para engajar o público no debate sobre as cidades de maneira mais atraente do que assembleias, reuniões, questionários e outros métodos normalmente utilizados em processos participativos?

Ao longo da história da humanidade, jogos de vários tipos foram encontrados. Descobertas arqueológicas indicam a presença de jogos em civilizações antigas, há mais de 5 mil anos. A importância dos jogos na formação das sociedades é evidente, tendo como exemplo máximo o protagonismo dos jogos de competição como as Olimpíadas e a Copa do Mundo – dentre outros eventos milenares e centenários que mobilizam, sociopoliticamente e economicamente, muitas nações. É possível, então, identificar diferentes abordagens e funções

ligadas aos jogos: entretenimento, propaganda, isolamento, manipulação, crítica, etc. Todavia, tenho como foco a questão do papel dos elementos lúdicos em processos participativos. Busco entender como o imaginário e a ficção fazem parte da construção das cidades, e como os jogos funcionam como uma ferramenta para a participação nessa construção. Portanto, estou me referindo, necessariamente, aos jogos coletivos e presenciais.

Nesse sentido, é importante lembrar que experiências lúdicas, no campo da arquitetura e da arte, vêm sendo desenvolvidas pelo menos desde a década de 1960, quando grupos exploraram a participação do espectador ou do usuário em suas obras, questionando, assim, a autoria, a rigidez e a previsibilidade de obras e projetos, além de buscarem uma visão mais lúdica da vivência urbana (como, por exemplo, os surrealistas, a Internacional Situacionista, Hélio Oiticica, Lygia Clark, Team X, dentre outros). Dentro do universo dos jogos presenciais e coletivos, destaco, a seguir, dois exemplos de experiências lúdicas contemporâneas escolhidas por tratarem de temas urbanos e buscarem, de algum modo, fomentar uma conscientização urbana. Selecionei dois jogos brasileiros para ilustrar as experiências que surgiram nesse sentido no País com o processo de redemocratização na década de 1990 e a partir do marco do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001).

Jogo Estatuto da Cidade

O jogo *Estatuto da Cidade* foi criado em 2002, pela ONG Instituto Pólis, e tem autoria de Renato Cymbalista, Raquel Rolnik, Paula Santoro e Uirá Kayano Nóbrega. Sua intenção é apresentar o Estatuto da Cidade e tornar suas jogadoras e seus jogadores familiarizados com

seus instrumentos por meio de um jogo de interpretação de papéis. O jogo apresenta três cidades fictícias e situações urbanas similares às encontradas em diversas cidades do País, como déficit habitacional, falta de mobilidade urbana, especulação imobiliária, etc. As

jogadoras e os jogadores decidem com qual das cidades querem jogar e escutam do mediador as características dessa cidade.

As cartas do jogo são os instrumentos do Estatuto da Cidade (consórcio imobiliário, transferência do direito de construir, outorga

Figura 1 – Carta de personagem e cidade fictícia do jogo *Estatuto da Cidade*

Maria de Lourdes Bemvinda

Meu nome é Maria de Lourdes Bemvinda, tenho 40 anos, e sou vice-presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. Fui a grande articuladora para a implantação do Conselho. Sou liderança comunitária desde muito jovem, e hoje, coordeno o Movimento Moradia Já. Trabalho na fábrica de vassouras “Tudo limpo” como supervisora de produção. Apesar da vida difícil, conservo a beleza da juventude que me rendeu anos atrás o prêmio de Princesa do Sindicato.

INFORMAÇÕES CONFIDENCIAIS

Acho meu patrão um homem charmoso, mas sei que, no fundo, as intenções dele são políticas. Tenho um perfil muito democrático, por conta da minha larga experiência em movimentos populares.



Fonte: Instituto Pólis. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/jogo-do-estatuto-da-cidade-ruropolis/>. Acesso em: 15 ago 2024.

onerosa, operações urbanas consorciadas, usucapião, audiências públicas, etc.) e as cartas com as personagens da cidade (prefeito, vereador, fazendeiro, presidente da associação de moradores, jornalista, secretário de habitação). Cada jogadora ou jogador escolhe ou sorteia uma personagem, lê para todos a sua descrição e guarda para si os segredos da personagem descritos na carta. A mediadora ou o mediador lê a “situação problema” do município e as jogadoras e os jogadores começam a discutir para sugerir soluções através das cartas dos instrumentos. Cada jogadora e jogador deve usar pelo menos uma carta de instrumento. A partida termina quando uma proposta de solução for encontrada ou quando o mediador determinar.

Nesse jogo, não há competição. As jogadoras e os jogadores devem trabalhar em conjunto para a resolução dos problemas apresentados. Também parece haver a necessidade de um conhecimento prévio seja sobre o Estatuto da Cidade, seja sobre as funções de cada agente interpretado. As cartas de instrumentos do

jogo Estatuto da Cidade trazem uma descrição longa de artifícios complexos do planejamento urbano. A necessidade de um mediador também aponta para problemas na dinâmica do jogo e enfatiza a necessidade de alguém com certo grau de especialização para coordenar a partida – o que parece contraditório com a proposta do jogo.

Jogo Agentes urbanos e a cidade participativa

Outra experiência similar vem sendo desenvolvida no campo acadêmico. Desde 2015, o projeto de extensão universitária Cartilha da Cidade também vem trabalhando o tema da conscientização urbana a partir de jogos na Universidade de São Paulo, em São Carlos. Com coordenação do professor Miguel Buzzar e equipe formada por Desirée Figueiredo Carneiro, Gabriele de Campos Trombeta, Matheus Motta Vaz e Mayara Vivian dos Prazeres Cruz, o jogo *Agentes urbanos e a cidade participativa*

Figura 2 –Tabuleiro-maquete do jogo *Agentes urbanos e a cidade participativa*



Fonte: Arquitec – IAU-USP (2024).

envolve estudantes de graduação e pós-graduação da universidade, além de estudantes de Ensino Fundamental e Médio da rede pública de ensino. O objetivo do jogo é aproximar os temas e debates urbanos do cotidiano dos jovens, bem como promover a formação cidadã e o senso crítico em relação à cidade.

O jogo consiste em uma maquete de uma cidade fictícia e três cartas com problemas dessa cidade. As jogadoras e os jogadores se dividem no papel dos agentes: prefeitura, Câmara Municipal, secretarias, Ministério Público, associação de moradores, movimentos sociais, ONGs e empreendedor imobiliário. O objetivo do jogo é resolver os problemas da cidade consensualmente, não havendo uma vencedora ou um vencedor. O jogo termina quando o tempo determinado para a partida acaba, ou quando as jogadoras e os jogadores conseguem chegar a uma solução para os problemas.

Esse jogo segue a mesma estrutura do jogo *Estatuto da Cidade*. A interpretação de papéis pelos jogadores busca familiarizá-los com os níveis de representação política e apresentá-los aos instrumentos da democracia representativa. Assim, essas experiências têm grande mérito ao usar a linguagem lúdica para promover o debate urbano de forma mais acessível. O fato de os jogos serem cooperativos – não terem um vencedor único – também contribui para a ideia de cidade como uma construção coletiva.

Do ponto de vista da representação gráfica, essas experiências buscam fugir da representação técnica comum à arquitetura. A representação lúdica tem a capacidade de comunicar a um público mais amplo e não especializado, diferentemente dos desenhos

técnicos, que demandam um avançado grau de abstração. Pensar outras formas de representação gráfica que possam democratizar o debate é uma forma de contribuir para a construção de uma cultura política participativa.

Porém, ambos os jogos se propõem a apresentar os agentes políticos e os mecanismos do sistema de representação política, sem considerar outras formas de mobilização. Ao se limitarem a tratar das ferramentas institucionais e representativas, esses jogos deixam de aproveitar a imaginação acionada pelo simbolismo para discutir e pensar outros modos de organização política e de atuação na cidade. Ao priorizar a solução de problemas e o consenso, eles também deixam de lado o potencial dos conflitos como ativadores urbanos. Como, então, essas ferramentas encaram a crescente descrença nas representações políticas tradicionais? Por que pensar a participação apenas pela chave do consenso se caminhamos para uma crise da democracia representativa?

Conflito, dissenso e outras formas de organização política

De fato, a década de 1960 ficou marcada como um momento de efervescência do debate em torno do conceito de participação – seja em projetos de arquitetura, no campo das artes plásticas ou em políticas públicas. Não obstante, é evidente que esse período acendeu questões sobre outras formas de representação e de mobilização que permanecem ativas e tem sido atualizadas. A filósofa belga Stengers (2015) analisa como a crise econômica de 2008 alertou

para a necessidade de mudança em nossa relação com o sistema político-econômico e com o planeta. Para ela, as questões postas naquele momento se repetiriam por outros momentos de crise, já que, dificilmente, o sistema mudaria. A autora fala de um sentimento de paralisia diante da impossibilidade de mudança pelas vias usuais de representação política e da necessidade de “reinventar modos de produção e de cooperação que escapem às evidências do crescimento e da competição” (ibid., p. 15). A filósofa caracteriza os mecanismos de participação atuais como “domesticados”, por restringir-lhe as opiniões “construtivas” que, na verdade, apenas validam que tudo permaneça igual. Dessa maneira, ela defende que não é mais possível esperar alguma mudança por parte do Estado, sendo urgente pensar em outros modos de resistência. Segundo a autora, “[...] é preciso ficar atento ao surgimento contemporâneo de ‘outras narrativas’” (ibid., p. 71). Ao fazer uma crítica à especialização e ao distanciamento da ciência do cotidiano popular, a filósofa enfatiza a importância da autonomia e a “saturação das narrativas consensuais”.

Essa busca por outras formas de organização política pode ser observada, especialmente, a partir da década de 2010, quando uma nova onda de manifestações ao redor do mundo indicou a insatisfação dos representados com seus representantes e críticas à democracia atual.

No Brasil, as manifestações de junho de 2013, em várias capitais, demonstraram alto grau de indignação popular. Tendo como pauta inicial a defesa do transporte de qualidade e gratuito, os protestos também foram contra a realização dos megaeventos e culminaram em pedidos de *impeachment* da

presidente. A fragmentação política brasileira ficou evidente quando parte dos manifestantes começou a negar a representação por partidos e políticos em argumentos por vezes anárquicos, por vezes reacionários. Apesar da dispersão das reivindicações e frentes, a pauta da mobilidade urbana e dos grandes eventos foi central, principalmente no estado do Rio de Janeiro.

No cenário político global, é possível destacar momentos como a Primavera Árabe, em 2010, que inspirou o movimento *Occupy*, iniciado em Wall Street-Nova York (2011) e disseminado por outras capitais do mundo. No Brasil, as jornadas de junho de 2013 tiveram desdobramentos até 2016, denunciando esquemas de corrupção nas obras voltadas para a Copa de 2014 e para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 e demandando investimentos da mesma ordem de grandeza em saúde e educação. Ponto marcante dessa série de mobilizações foi o movimento de ocupação das escolas por estudantes secundaristas em algumas capitais do País, em 2015 e 2016, protestando contra medidas de corte de gastos na educação por meio de um sistema de autogestão das escolas com atividades culturais.

Também a partir de 2013, tem se constituído uma nova insurgência do movimento negro nos EUA, motivada por uma série de assassinatos de pessoas negras durante abordagens policiais violentas. O movimento *Black Lives Matter* se espalhou por várias cidades e vários países, de forma não centralizada, através de manifestações ao longo dos últimos anos. No entanto, durante a pandemia da covid-19 em 2020, novos assassinatos provocaram a retomada da onda de protestos em diversas cidades americanas, apesar da imposição de

isolamento social. A urgência do tema e a histórica falta de respostas por parte dos governos fez com que, apesar da quarentena global, pessoas ocupassem seis quarteirões da cidade de Seattle, criando uma zona livre de policiamento gerida comunitariamente, denominada Capitol Hill Autonomous Zone (Chaz) ou Capitol Hill Organized Protest (Chop).

O contexto de emergência sanitária global está sendo, em alguns casos, um chamado à auto-organização. O impacto econômico gerado pela necessidade do isolamento social afetou muitas famílias, principalmente as que já estavam em condições de vulnerabilidade social. Para as favelas, o isolamento social é quase inviável devido ao seu tecido urbano. Diante da falta de políticas públicas, no Brasil, voltadas para essa população, muitas favelas se organizaram para prover cestas básicas e outras doações a partir da articulação de coletivos, sem apoio do governo ou de partidos políticos. O caso mais impressionante talvez seja o de Paraisópolis, em São Paulo, no qual a favela, por meio de doações e parcerias com empresas, conseguiu contratar três ambulâncias, capacitar 240 socorristas, montar 60 bases de atendimento, transformar duas escolas em casas de acolhimento e definir 652 “presidentes de rua” (moradores voluntários responsáveis por verificar as necessidades das famílias e acionar as ambulâncias). Já na primeira semana da chegada da pandemia no Brasil, Paraisópolis ajudou a organizar o G10 Favelas, um grupo de ajuda mútua entre as dez maiores favelas do País.

Mesmo com pautas distintas, essas mobilizações têm em comum a crítica ao sistema político-econômico hegemônico, a demanda pelo reconhecimento de forças insurgentes e a

defesa por uma democracia mais direta e radical. Essas experiências também apontam para outra maneira de organização política: a articulação se deu via Internet e, em sua maioria, desvinculada de partidos políticos e representações políticas tradicionais.

A rapidez e a eficiência da criação de redes de mobilização e solidariedade a partir de questões urgentes demonstram a força da autonomia de organização da população, bem como revelam o total abandono por parte do Estado. Porém, da mesma forma que essas formas não tradicionais de mobilização apontam para uma democracia radical, também podem indicar respostas liberais e tendências populistas para a crise democrática. Desse modo, é preciso atentar para a possibilidade de uma participação autoritária, como definem Almond e Verba (1989). De que maneira é possível pensar em representações alternativas que busquem a autonomia cidadã, e não o assistencialismo, sem deixar de considerar o papel estatal?

Fica o questionamento sobre qual é o papel dos arquitetos e arquitetas na formação de uma cultura política democrática. A linguagem lúdica parece ter grande contribuição para a formulação de outros mecanismos de comunicação entre agentes nos processos participativos. Todavia, seria possível pensar, no âmbito do universo dos jogos cooperativos, em práticas que estimulassem a autonomia dos jogadores e das jogadoras? Até que ponto os jogos aqui apresentados não estão apenas reproduzindo as relações políticas tradicionais e existentes? Jogos que valorizassem a formação de conflitos poderiam incentivar a invenção de outras possibilidades de organização política,

independentes do Estado e voltadas para as demandas particulares de cada contexto. Poderiam os jogos favorecerem a articulação de respostas autogestionadas aos conflitos dos seus territórios, valorizando, assim, os saberes comuns e a micropolítica?

[1] <https://orcid.org/0000-0002-5905-8181>

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de História, Programa de Pós-Graduação em História Social da Cultura. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.
martinspereira joana@gmail.com

Notas

- (1) Em 1953, no Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (Ciam) IX, o tema da habitação no pós-guerra foi motivo de preocupações. Nele, um grupo formado pelos membros mais jovens começou a demonstrar divergências quanto ao posicionamento dos fundadores da organização. O principal objetivo do encontro era formular um documento suplementar à *Carta de Atenas*, a *Carta do Habitat*. Porém, os arquitetos mais jovens e a velha guarda da instituição discordavam dos caminhos a serem tomados e o impasse ficou claro. O Ciam X, em 1956, seguiu com o mesmo tema, mas, dessa vez, foi organizado pelos membros mais jovens, que deram origem ao Team X.
- (2) Por *input* entende-se o que o sistema demanda e por *output* o que o sistema fornece para a sociedade.
- (3) Esse termo é utilizado na Teoria dos Jogos, um campo do pensamento matemático que estuda modelos de estratégia a partir da ação de jogadores com o fim de aplicar esses estudos de comportamento em diversas áreas do conhecimento.
- (4) Em junho de 2013, várias manifestações tomaram conta das principais capitais do País. Inicialmente tendo como pauta a defesa do passe livre após um aumento no preço das passagens, outras pautas foram somadas ao descontentamento, como a corrupção política, a realização da Copa do Mundo no País e o pedido de impeachment da então presidente Dilma Roussef. Um dos lemas das ruas nas Jornadas de Julho foi a frase “não me representa”, direcionada à classe política.
- (5) Base de dados e grupo de pesquisa criada em 1981, reunindo profissionais de diversos países que estudam sobre o impacto social e político das mudanças de valores culturais e crenças.
- (6) Organização independente em defesa dos direitos políticos e das liberdades civis criada em 1941 para ranquear a expansão da liberdade e da democracia no mundo.
- (7) A pesquisa realizada pelo WVS avalia a confiança interpessoal a partir do questionamento ao entrevistado se é possível ou não confiar na maioria das pessoas. A partir dessa pergunta bastante geral e simples, os índices indicam que mais de 90% dos brasileiros optam por não confiar nas pessoas.

Referências

- ABRAMOVAY, R. (2001). Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 15, n. 43, pp. 121-140.
- ALMOND, G.; VERBA, S. (1989). *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton, Princeton University Press. Edição original de 1963.
- ARNSTEIN, S. (1969). The Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, v. 35, n. 4, pp. 216-224.
- ARQUITEC IAU-USP – Arquitetura, Inovação e Tecnologia (2024). *Cartilha da cidade*. Disponível em: <https://arquitec.iau.usp.br/projetos/cartilha-da-cidade>. Acesso em: 15 ago 2024.
- BRASIL (2001). Lei n. 10.257, de 10 de julho. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, p. 1., 11 jul.
- HUIZINGA, J. (1971). *Homo ludens: o jogo como elemento da cultura*. São Paulo, Perspectiva.
- INGLEHART, R. (1999). "Trust, well-being and democracy". In: WARREN, M. *Democracy and trust*. Cambridge, Cambridge University Press.
- INGLEHART, R. et al. (ed.) (2014). *World Values Survey: All Rounds – Country-Pooled Datafile Version*: <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWVL.jsp>. Madrid, JD Systems Institute.
- ISER, W. (1996). *O fictício e o imaginário: perspectivas de uma antropologia literária*. Rio de Janeiro, EdUERJ.
- LEFEBVRE, H. (1969). *O direito à cidade*. São Paulo, Documentos.
- MIESSEN, M. (2010). *The nightmare of Participation: Crossbench Praxis as a mode of criticality*. Londres, Sternberg Press.
- MIGUEL, L. F. (2014). *Democracia e representação: territórios em disputa*. São Paulo, Unesp.
- MOISÉS, J. A. (2008) Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 23, n. 66, pp. 11-43.
- PUTNAM, R. (1997). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, FGV. Edição original de 1993.
- STENGERS, I. (2015). *No tempo das catástrofes*. São Paulo, Cosac Naify.

Texto recebido em 30/ago/2020

Texto aprovado em 11/dez/2020

The environmental dimension in master plans: international experiences in strategic environmental assessment

A dimensão ambiental em planos diretores: experiências internacionais de avaliação ambiental estratégica

Débora Mendonça Monteiro *Machado* [I]
Amarilis Lucia Casteli Figueiredo *Gallardo* [II]
Cláudia Terezinha *Kniess* [III]

Abstract

The strategic environmental assessment (SEA) is applied in 90 countries to integrate the environment into planning, such as master plans, but remains voluntary in Brazil. The environmental dimension in international reports on SEA master plans is explored in this article using the theoretical framework of good SEA practices to identify contributions to the Brazilian context. Many of these practices were observed, such as standardization of stages and integration between urban and environmental planning, corroborating intrinsic and systemic SEA features that allow the integration of the environmental dimension into master plans regardless of the country's planning context. We recommend that SEA be adopted locally to foster the integration of environmental issues into intersectoral urban policies, a challenge in urban planning.

Keywords: strategic environmental assessment; master plan; municipality; environmental dimension; urban planning.

Resumo

A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é aplicada em 90 países para integrar o meio ambiente ao planejamento, como planos diretores, mas permanece voluntária no Brasil. A dimensão ambiental em relatórios internacionais de AAE de planos diretores é discutida pelo referencial teórico de boas práticas de AAE para identificar contribuições para o contexto brasileiro. Verificou-se elevado número de evidências dessas boas práticas, de padronização de etapas, de integração entre os planejamentos urbano e ambiental corroborando características intrínsecas e sistêmicas da AAE que permitem integrar a dimensão ambiental em planos diretores, independente do contexto de planejamento do país. Recomenda-se que a AAE seja adotada localmente, pois possibilita fomentar a integração da temática ambiental em políticas intersectoriais urbanas, um desafio no planejamento urbano.

Palavras-chave: avaliação ambiental estratégica, plano diretor; município; dimensão ambiental; planejamento urbano.



Introduction

The Strategic Environmental Assessment (SEA) is a decision-making support instrument that allows considering the environmental effects associated with the implementation of policies, plans and programs (PPP), or simply, planning (Thérivel et al., 1992; Sánchez, 2017). Thus, the SEA allows the integration of environmental issues in strategic planning (Partidário, 2007), as well as in carrying out the master plan (De Montis et al., 2014; Gallardo et al., 2017; Ledda et al., 2021).

The systematic use of SEA in sectoral and spatial planning has led to benefits related to the promotion of pluralism (Cape et al., 2018) and social participation (Costa et al., 2009) in the decision-making process and strengthening of governance (Monteiro; Partidário, 2017), contributing to the transition to sustainability, mainly regarding its environmental dimension (Dávila et al., 2019). These benefits associated with the application of SEA in the development of plans have fostered a solid mandatory use platform in about 90 countries worldwide (Milner-Gulland et al., 2021).

In Brazil, the SEA is still an instrument of voluntary adoption (Gallardo et al., 2021), in which only 68 cases of application are known (Tshibangu; Montaña, 2019) in sectoral and regional/spatial planning (Rizzo; Gallardo; Moretto, 2017), despite its mention in some legal diplomas in the country.

In 1994, in the state of São Paulo, there was a pioneering initiative to institutionalize the SEA, through Resolution SMA 44/94, which did not materialize. At the federal level, Law Project n. 2072/2003 and Law Project No 261/2011 tried to introduce the obligation of

SEA for PPP by amending Law n. 6.938/81, but were shelved, the latter on 1/31/2019. More recently, the São Paulo State Policy on Climate Change, from 2010, (Nadruz et al., 2018), the São Paulo Oil and Natural Gas Program, also from 2010 (Siqueira-Gay; Sánchez, 2019), and the development of sectoral public policies in the state of Minas Gerais (Crespo; Raimundo, 2018) recommend its use. In the Strategic Master Plan of the municipality of São Paulo (Law No 16,050/2014), the SEA is highlighted as one of the environmental management instruments to enable territorial organization and urban management (Sepe; Pereira, 2015). More recently, the Master Plan of Niterói, article 202 of the municipal law of 3,385/2019 (Niterói, 2024), also highlights the use of SEA in the context of preparing this plan.

Even so, in the country, SEA has been practiced without specific guidelines and the few local experiences without evidence of their influence on decision-making and with a lack of learning in the strategic evaluations of plans (Montaña; Souza, 2015). For Sánchez and Croal (2012), the expansion of SEA to countries that have not yet managed to experience the instrument's contribution to planning should be encouraged, as is the case of Brazil. According to Sánchez (2017), the process of consolidating the practice of SEA in the country should be directed, mainly, towards planning that does not have repercussions on engineering projects evaluated by environmental licensing, such as municipal planning.

The Master Plan is one of the main instruments of municipal planning, according to Ultramari et al. (2018), and consists of the document that materializes the aspirations of society, urban planners and legislators, defining territorial priorities in a complex

legal and social framework. For Rezende and Ultramari (2008), although there is a plurality of understandings about urban planning and spatial organization in Brazilian cities, planning in municipalities aims to correct administrative distortions, facilitate municipal management and ensure the feasibility of strategic proposals for the adequate functioning of municipalities. According to Ultramari and Rezende (2008), the Municipal Master Plan is one of the main mechanisms of current urban planning, materializing Brazilian urban policy in accordance with the guidelines of the Statute of Cities (Brazil, 2001). For Lima et al. (2019) socio-environmental issues have been standing out in the processes of planning and land use planning, however, the harmonious relationship between master plans and adequate urban expansion requires new paradigms to overcome the current challenges of urban management and environmental problems. According to Martins (2011), the inclusion of the environmental issue in the urban sphere leads to reflection on the scope of the urban political nature.

Of the small number of Brazilian SEA cases (Tshibangu; Montaña, 2019), there is no known application for Brazilian master plans. Some national research experiences discuss the benefits of integrating the environmental agenda into urban planning through the application of SEA to master plans, providing a potential contribution to Brazilian municipal management in line with what is recommended in the statute of cities. Sousa (2003) postulates that the SEA allows the inclusion of the assessment of urban socio-environmental impacts in the master plan. Fabbro Neto and Souza (2009) consider the potential of SEA for the sustainable direction of municipal development mediating local conflicts during

political interests with the participation of society, strengthening democratic management. Gallardo (2012) considers that urban planning materializes the conditions for the continuous application of the SEA with a view to ordering the space for housing, guaranteeing the socio-environmental functions of the urban organization. Gallardo et al. (2017) reinforce the potential of SEA in integrating environmental issues into urban management, as emphasized by Amaral et al. (2022) in the discussion of its use in the implementation of urban intervention projects within master plans.

With the practice of SEA more consolidated, the international literature has presented works that discuss the benefits of using the instrument in master plans. Tao et al. (2007) propose a roadmap to assess how SEA has been applied as a tool to integrate land use planning into a process of building a friendly society in China. De Montis et al. (2014) discuss the benefits of SEA in the context of its application to master plans of Italian cities. Ledda et al. (2021) highlight the potential of SEA to integrate relevant environmental themes such as adaptation to climate change into urban plans.

Considering the potential benefits of including the SEA in the development of master plans and integration of environmental issues and the mention of its use associated with master plans of some Brazilian municipalities, it is defined as a research question: How can the SEA support the integration of the environmental dimension in the context of the master plan? The main objective of this work is to discuss the inclusion of the environmental dimension in the elaboration of master plans based on the evaluation of SEA reports of master plans. It is hoped that this discussion will

help to illustrate the importance of SEA, widely recognized internationally, in the preparation of Brazilian master plans and in the integration of sectoral themes with environmental themes in urban planning, a great challenge for urban planning.

Given the reduced number of cases of SEA application in Brazil and the lack of any devoted to master plan development, the choice was to explore international cases of SEA applied to master plans, in the light of the theoretical perspective of good international SEA practices. This theoretical basis does not aim to replicate the same good practices for Brazilian municipalities, which would require adapting it to local specificities and is far beyond the scope and reach of the method of this work. This theoretical framework aims to seek evidence on how the environmental dimension can be fostered when the master plan elaboration process is subsidized by the SEA and, thus, make recommendations for the adoption of the instrument in the context of Brazilian municipalities.

Method

This exploratory research uses secondary data as an object of document analysis supported by a theoretical framework for the development of the article.

To obtain the data, a search in the gray literature was done using the “Google” tool (Paez, 2017), considered the premise of

Haddaway et al. (2015) that the most relevant sources appear on the first pages of search results. Thus, using the keywords “strategic environmental assessment” “master plan”, as documentary material in the gray literature, 17 SEA reports of master plans carried out from municipalities in different parts of the world were selected (Chart 1). The search for words in the English language is justified by the absence of Brazilian cases and to obtain ample documents that could be analyzed, given the exploratory and qualitative character of the research. The validity of this premise lies in the identification of SEA also in cases of SEA written in Portuguese and Spanish.

According to Chart 1, the vast majority of cases (13 of the 17) come from the European continent, this is justified by the fact of the implementation of the European Directive of SEA 2001/42/EC which, since 2004, obliges the member countries to use the instrument and also influences the international scenario for its adoption (Partidário, 2012). As the research is exploratory and not exhaustive, this data set does not affect the achievement of the objective, but reinforces the selection of the other four non-European cases.

Document analysis of the 17 SEA reports was carried out in three steps:

- 1) procedures for carrying out the SEA: evaluation of SEA performance criteria proposed by the IAIA (2002) which aim to evaluate good practices in the use of the instrument, which were also used by Rizzo et al. (2017) to evaluate the planning of the transport sector in São Paulo; this step aims to explore

Chart 1 – Description of the SEAs of the master plans selected for analysis

Cases	AAE Master Plan	Period	Country	Continent	Population	Territorial Extension (km ²)
1	Kinsale	2009 - 2015	Ireland	Europe	2.298	11.644,00
2	South Kesteven	2011 - 2036	England	Europe	141.853	942,60
3	Lisboa	2012 - 2024	Portugal	Europe	504.718	100,05
4	Prizren	2012 - 2025	Kosovo	Europe	177.781	627,00
5	Greenbelt*	2013 - 2023	Canada	North America	37.242.571	9.984.670,00
6	Gilgit	2014 - 2025	Pakistan	Asia	1.800.000	38.021,00
7	Seixal	2015 - 2027	Portugal	Europe	184.269	95,50
8	Cork	2015 - 2021	Ireland	Europe	124.391	187,00
9	Vasilikos	2015 - 2045	Greece	Europe	799	405,55
10	Barcelos	2015 - 2025	Portugal	Europe	120.391	378,90
11	Dublin	2016 - 2022	Ireland	Europe	1.361.000	115,00
12	Espinho	2016 - 2026	Portugal	Europe	31.786	21,06
13	Tavira	2017 - 2027	Portugal	Europe	26.167	606,97
14	Clare County	2017 - 2023	Ireland	Europe	118.817	3.450,00
15	Belfast	2017 - 2021	Ireland	Europe	275.000	132,50
16	Yerevan	2017 - 2030	Armenia	Asia	1.073.700	29.000,00
17	Coquimbo	2018 - 2022	Chile	South America	163.036	1.429,30

* Greenbelt is a region located in Ontario, Canada that includes a set of different municipalities. It was decided to use this SEA in the data set analyzed because it could represent the context of the metropolitan region.

Source: the authors.

how these criteria have been considered in the realization of SEA of master plans and that eventual contributions of the cases analyzed are based on good international practices recommended for SEA (Chart 2);

2) analytical structure for carrying out the SEA: evaluation of the main steps of the SEA using the theoretical framework proposed by Fischer (1999), OECD (2006), McCluskey and João (2011) and Partidário (2012) which represent methodologies for the use of SEA; this step aims to explore which structure of the SEA reports of master plans has been used and which possible contributions of the analyzed cases are supported by the expected

methodological structure for the use of the SEA, in reports that have the expected scope to influence the environmental dimension of the master plan throughout the SEA cycle (Chart 3);

3) integration of the environmental dimension into the SEA of master plans: evaluation of the six aspects of integration of the SEA into urban planning, as proposed by He et al. (2011); this step aims to explore whether the master plan SEA reports have sought to integrate the environmental dimension into urban planning to promote urban sustainability, in order to identify which aspects have been considered relevant for this purpose (Chart 4).

Chart 2 – Performance criteria for analysis of SEA studies
proposed by IAIA (2002)

Criteria	Items	Understanding
Integrated	1. Ensure proper environmental assessment of relevant strategic decisions to achieve sustainable development? 2. Does the planning integrate the social, environmental and economic dimensions? 3. Does the plan indicate its objectives related to other PPPs?	Does it consider strategic decisions with a view to sustainable development? Has the environmental assessment of strategic decisions been applied?
		Does it present integration of environmental, social and economic aspects?
		Is it demonstrated how the SEA addresses the insertion of planning in the policy framework?
Focused on sustainability	4. Does the Plan indicate more sustainable alternatives?	Does it present an analysis of sustainable alternatives, specifying criteria and methodology?
With focus	5. Does it provide sufficient, reliable and usable information for the development of the planning and decision-making process? 6. Does it focus on key sustainable development issues? 7. Does it fit the characteristics of the decision-making process? 8. Is it cost and time effective?	Is there a survey and analysis of the impacts with the implementation of the planning?
		Does it present considerations on sustainable development?
		Is there a clear relationship between the SEA and the decision-making process?
		Is there a survey of costs and duration for the implementation of activities?
Verifiable	9. Is it carried out by the agencies responsible for the strategic decisions to be taken? 10. Is it conducted with professionalism, rigor, fairness, impartiality and balance? 11. Are there independent government assessments and verifications? 12. Document and justify how sustainability issues are considered in the decision-making process?	It cannot be obtained by consulting documents
		idem
		idem
		idem
Participative	13. Is there social and government participation throughout the decision-making process? 14. Do you explicitly consider their contributions and concerns in documentation and decision-making? 15. Is the information presented clear and easy to understand for everyone involved?	Does it have the involvement and participation in the SEA of all interested parties?
		Is the participatory analysis present in the documentation included in the SEA?
		Regarding language and clarity, does the document have easy understanding of the information, as well as availability for access by all interested parties?
Interactive	16. Are assessment results made available in a timely manner to influence decision-making and future planning? 17. Is the information made available sufficient on the impacts of implementing the strategic action, in order to enable the decision to be reviewed and provide bases for future decisions?	It cannot be obtained by consulting documents.
		Check if there is an integrated assessment of the cumulative, synergistic and indirect impacts in the studies, considering the related plans.

Source: adapted from Rizzo, Gallardo and Moretto (2017).

Chart 3 – Main steps that make up the SEA instrument and the respective SEA report

SEA Steps	Objetives
Objectives and Critical Decision Factors	Establish objectives focusing on environmental issues linked to the decision phase. Focus on identifying environmental problems related to the implementation of the plan and identifying actors involved.
Environmental Diagnosis Phase	Identify application points; carry out a survey of actions and measures necessary for planning, aiming to reduce negative points and increase positive effects. Develop an environmental report for public discussion.
Relevance, Trend and Implications	Analyze trends and implications in the planning process to produce transparent and comprehensive results at national, regional and local levels.
Identification of alternatives	Define strategic paths to achieve goals. Value the discussion of alternatives to planning.
Impact mitigation	Evaluate impacts dynamically and check alternatives for future improvement. Promote environmental enhancement measures for integration into strategic action.
Monitoring	Discuss the SEA report with stakeholders prior to decision making. Monitor SEA decisions and implementations in PPPs. Make monitoring results publicly available.

Source: adapted from Fischer (1999); OECD (2006); McCluskey, John (2011); Partidário (2012).

Chart 4 – SEA integration steps to urban planning and environmental planning to promote urban sustainability

Integration aspects	Description of integration aspects
Actors	Participation and interaction of different actors in the process of evaluation and preparation of plans.
Procedures	Integration of different procedural and approval requirements for urban planning licensing.
Contents	Integration of information, data and report content. Typically, the final report should cover all major urban planning, ecological planning and SEA content and highlight their shared parts.
Methodologies	Integration of urban and ecological planning approaches; approaches to economic and social evaluation.
Institutions	Definition of the organization to ensure integration; the exchange of information and possibilities for interventions between different sectors; defining duties and responsibilities of the actors involved.
Policies	Integration of sustainable development as a general guiding principle in planning and assessing the environmental impact of projects, integration of sectoral regulations; the integration of sectoral strategies; provisions of policy interventions to ensure mainstreaming.

Source: adapted from He et al. (2011).

The QCA was adopted as a rationale for the quantitative analysis of data referring to the SEA reports of municipal master plans carried out in different countries in the world (Rihoux; Ragin, 2008; Ragin, 2009). According to Schneider and Wagemann (2010), the QCA allows verifying causality relationships in the cross-analysis of data with a view to synthesizing data, verifying the consistency of data with the alleged relationships between sets, testing hypotheses and theories, providing a global view on assumptions of the analysis, develop new theoretical arguments and create empirical typologies. The QCA analysis offers the possibility of combining detailed qualitative analysis with systematic comparisons between cases, identifying patterns and deviations from these patterns (Legewie, 2013), also allowing, according to Varone, Rihoux and Marx (2006), the analysis between cases, intracases and between empirical reality and theoretical ideal-types.

Thus, the three steps of theoretical analysis were triangulated by document analysis and QCA analysis, in two phases: a) learning from the analyzed SEA cases; b) codification of learning outcomes based on urban planning through the QCA. As described by Ragin (2009), there are two main set variants to operationalize in QCA: csQCA sets which correspond to a conventional binary set with only two categories of information (0 or 1) and set theory in this variant (csQCA). that ramifies the notions of belonging or not belonging. An advantage of this binary analysis is the possibility of scaling different membership scores between partial

or complete (Ragin, 1987). Thus, in the analysis of the 17 SEA reports, 0 was attributed to those cases that did not meet the specified criteria and 1 to those that did.

The qualitative analysis of the content of SEA reports for municipal master plans was based on the framework discussed by Tshibangu and Montaña (2019) on the importance of procedural aspects and technical guidelines for the effectiveness of SEA implementation in Brazil to compose a framework of guidelines for the elaboration of the SEA of master plans.

This qualitative analysis also used the content of SEA reports from international municipal master plans to identify proposals for the main intersectoral policies contained in Brazilian master plans, as established in the Statute of Cities (Brasil, 2001): urban mobility, land use, energy, water resources, buildings, green areas, solid waste, housing, economic development and cultural development. According to Grangeiro et al. (2020), there is a lack of articulation between sectoral policies in the urban environment that affect their management. Thus, the lack of integration between environmental and urban issues has an impact on territorial management, as reinforced by Pizella (2015) the need for integration between sectoral activities that affect the urban territory. The last step of analysis refers to exploring, based on the results of the analyzed cases, evidence of the inclusion of the environmental dimension in master plans provided by the use of SEA. Thus, recommendations for the use of SEA applied to the master plan in the country can be discussed.

Analysis of the environmental dimension in international SEA cases

Table 1 presents the analysis of the SEA reports of the international master plans, according to the IAIA (2002) criteria established in Chart 2.

Table 1, considering the individual results of each SEA report, shows that all 17 SEA reports of the master plans meet more than half of the 12 performance criteria of the IAIA (2002). Of the 17 SEA reports, 11 meet more than 75% of the criteria, including two meeting the criteria in their entirety.

Table 1 – IAIA (2002) Performance Criteria Review of International Master Plans

Criteria	Items	Understanding the IAIA (2002) Criteria for analysing SEA studies	SEA Cases of Municipal Master Plans																	Total
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	
Integrated	1	Do you consider a strategic decision with a view to sustainable development? has the environmental assessment of strategic decisions been applied?	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	17
	2	Does it present integration of environmental, social and economic aspects?	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	14
	3	Is it demonstrated how SEA addresses planning input?	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	17
Sustainability	4	Does it present an analysis of more sustainable alternatives, specifying criteria and methodology?	0	1	1	0	0	1	0	0	1	1	1	0	1	0	0	1	1	9
With focus	5	Is there a survey and analysis of the impacts with the implementation of the planning?	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	0	1	11
	6	Does it present considerations on sustainable development?	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	17
	7	Is there a clear relationship between the SEA and the decision-making process?	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	16
	8	Is there a survey of costs and duration for the implementation of activities?	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	4
Participative	13	Does it have an interested party involvement and participation in the SEA?	0	1	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
	14	Is the participatory analysis present in the documentation included in the SEA?	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	15
	15	Regarding language and clarity, does the document have easy understanding of the information, as well as availability for access by all interested parties?	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	16
Iterative	17	Check if there is an integrated assessment of the cumulative, synergistic and indirect impacts in the studies, considering the related plans.	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	13
Total			9	11	11	7	9	9	7	8	11	11	12	8	11	9	8	8	12	

Source: prepared by the authors, 2019.

Regarding the criteria and their respective items, it is observed that each of the five criteria is met by at least half of the SEA reports; regarding the items, only one item (item 8) is well below half of the attendance, but as it composes a criterion, this low attendance does not affect the composition of the criterion as a whole.

The results of the SEA analysis of transport plans and programs in Europe carried out by Fischer (2002) reached a similar level of service, while the SEA analysis of Brazilian transport plans carried out by Rizzo et al. (2017), a lower attendance close to 50%. Notwithstanding the limitations of universalizing these SEA good practice criteria to all SEA systems in different countries around the world that need to be adapted to this reality, they have successfully helped SEA practitioners in evaluating the effectiveness of SEA implementation, as discussed by Fischer and Gazolla (2006).

Thus, the analysis of these 17 SEA reports of master plans demonstrate that they meet most of the assumptions of good SEA practices and can provide evidence about the discussion of the integration of the environmental dimension in master plans supported by SEA.

Table 2 presents the analysis of the SEA steps observed in the analysis of the SEA of master plans, as established in Chart 3.

Table 2, considering the individual results of each SEA report, shows that with the exception of three reports (numbers 4, 5 and 12), all the other 14 SEA reports of the master plans meet more than half of five of the six steps, evaluated by binary quantitative analysis, of the expected structure for the SEA. Regarding

the steps, it is observed that each of the five of the six evaluated steps is considered in the performance of at least half of the SEA reports.

The SEA monitoring step is absent in almost half of the SEAs of the analyzed master plans. This step is necessary to obtain information about the implementation of urban planning and to carry out the evaluation of planned actions. This is considered a relevant step for the effectiveness of SEA in planning, since it allows transcending the theoretical perspective in relation to the implementation proposal, enabling the monitoring of planned actions (Morrison-Saunders; Arts, 2004). According to Jiricka-Pürer et al. (2021), the lack of monitoring compromises the learning effect of SEA and the effectiveness of the decision-making process itself, its presence strengthens the visibility of the decision-making process and communication between decision-makers and society. The impact mitigation step is the second most absent step in the analyzed SEA reports, in which some even foresee actions, but not in detail. For Thérivel and González (2020) highlight that the low efficiency of SEA in plans may be the result of not robustly considering mitigation measures, causing them to be ignored by planners and decision makers, compromising the effectiveness of SEA results.

Regarding the step of objectives and critical factors for the decision evaluated qualitatively, it is observed that the SEA reports cover a broad theme, with a higher prevalence of themes: biodiversity, urban mobility, water, air and climate factors. Thérivel and González (2020), Gallardo et al. (2023) and Nadruz et al. (2018) confirm the relevant role that SEA

Table 2 – Analysis of the steps that make up the SEA instrument in the SEA reports of the international Master Plans

Master Plan SEA Cases	Objectives and critical decision factors	SEA Steps					Total
		Environmental Diagnosis Phase	Relevance, Trend and Implications	Identification of alternatives	Impact mitigation	Monitoring	
1	biodiversity, soil; water, air and climate, energy, relevant assets, cultural heritage, panorama.	1	1	1	1	1	5
2	air quality; biodiversity, flora and fauna, climatic factors, cultural heritage, landscape, material heritage, population, water and soil.	1	1	0	1	1	4
3	housing function and human experience, environmental and cultural resources, mobility, energy and climate change, economic vitality and governance.	1	1	1	1	0	4
4	biodiversity, landscape and land use, solid waste management, water protection, climate change and energy efficiency.	1	0	0	0	0	1
5	water, biodiversity, pollution prevention, sustainable mobility, culture and identity, agriculture.	1	0	1	0	0	2
6	land use strategies; traffic management, solid waste infrastructure, urban economic and sociocultural power, adaptation to climate change, future expansion strategies.	1	1	1	0	0	3
7	territorial cohesion and mobility, ecological balance, equity and social cohesion and socioeconomic development	1	1	1	1	0	4
8	population and health, biodiversity, flora and fauna, soil, water, climate, relevant assets, cultural heritage and landscape.	1	1	1	0	1	4
9	air, climate factors, soil, water, biodiversity, relevant assets, efficiency, climate factors, soil, water, biodiversity, relevant assets, resource and waste efficiency, landscape, built environment and land use planning, archaeological and architectural cultural heritage, health and population and socioeconomic environment.	1	1	1	1	1	5
10	cultural identity, valorization of territorial resources, valorization of territorial resources, competitiveness, municipal organization and management, territorial planning, social cohesion and human potential.	1	1	1	1	0	4
11	population and human health, biodiversity, flora and fauna, air, climatic factors, water, transport and waste management, cultural heritage, landscape and soils.	1	1	1	1	1	5
12	ground; coastline, quality of life.	1	0	1	0	0	2
13	environment and landscape, quality of life, urbanism and mobility, generation of value and environmental risks and dysfunctions	1	1	1	1	1	5
14	biodiversity, flora and fauna, population, human health and quality of life, soil and geology, air and climate, water, relevant assets, cultural heritage and landscape	1	1	1	1	1	5
15	population, air and climate factors, biodiversity, cultural heritage, relevant assets.	1	1	1	1	0	4
16	air, climatic factors, soil, waste, population, heritage.	1	1	1	0	1	4
17	strategic urban development, environmental development, strategic-social economic development, cultural development, health, sports development.	1	1	1	1	1	5
Total		17	14	15	11	9	

Source: the authors.

plays in the incorporation of major themes on the global environmental agenda, such as biodiversity and climate change.

Table 3 shows the analysis of the six aspects proposed by He et al. (2011) to integrate urban planning and environmental planning to promote urban sustainability guided by the SEA of master plans, as set out in Chart 4.

Table 3, considering the individual results of each SEA report, shows that all 17 SEA reports of the master plans meet more than half of the

six aspects of integrating environmental issues in urban planning and more than half meet all aspects. Regarding the six aspects, it is observed that they are also considered in the preparation of more than half of the SEA reports and two aspects (procedures and policies) are present in all SEA reports. These results are consistent with those observed by Gallardo et al. (2017) demonstrating the role that SEA plays in the integration between urban planning and environmental planning.

Table 3 – Analysis of aspects of the integration of SEA to urban planning and environmental planning to promote urban sustainability in the master plans analyzed

Aspects for integrating the environmental dimension into the SEA of master plans								Total
Cases	Actors	Procedures	Content	Metodologias	Institutions	Policies		
1	Kinsale	1	1	1	0	0	1	4
2	South Kesteven	1	1	1	1	1	1	6
3	Lisboa	1	1	1	1	1	1	6
4	Prizren	1	1	0	0	0	1	3
5	Greenbelt	1	1	0	0	1	1	4
6	Gilgit	1	1	0	0	1	1	4
7	Seixal	0	1	1	1	0	1	4
8	Cork	0	1	0	1	1	1	4
9	Vasilikos	1	1	1	1	1	1	6
10	Barcelos	1	1	1	1	1	1	6
11	Dublin	1	1	1	1	1	1	6
12	Espinho	1	1	0	0	0	1	3
13	Tavira	1	1	1	1	1	1	6
14	Clare County	1	1	0	1	1	1	5
15	Belfast	1	1	0	1	0	1	4
16	Yerevan	1	1	1	1	1	1	6
17	Coquimbo	1	1	1	1	1	1	6
Total		15	17	10	12	12	17	

Source: the authors.

integration of SEA into master plans

Based on the analysis of the SEA reports of the master plans, worldwide, a summary of the main aspects identified that favor the integration of the SEA to the master plans is presented, as shown in Chart 5. This analysis is in line with what was discussed by

Tshibangu and Montañó (2019), as well as that highlighted by Montañó and Fischer (2018, p.1) on the proposition of “written guidelines” to contemplate, in addition to legal requirements, the promotion of instrument quality in a specific application situation. Malvestio and Montañó (2019) have also emphasized the need to provide a structured system, with clear SEA objectives to advance the effectiveness of its application in the country.

Chart 5 – Summary of lines of action, objectives, activities and potential benefits of including the environmental dimension in the master plan with the integration of the SEA into the national master plans

Lines of action		Objetives	Activities	Potential benefits with the inclusion of the environmental dimension in the master plan
1º	Inclusion of the SEA structure for the development of Master Plan revisions	Ensure the inclusion of environmental issues in all the planning cycle of the master plan.	Implement the structural stages of the SEA in carrying out the Master Plan.	Master Plan considering strategic environmental issues in decision-making on the organization of urban and rural space and associated activities.
2º	Insertion of the SEA methodology	Adapt the inclusion of the SEA methodology in the Master Plan, according to the stages of: Objectives and Critical Decision Factors; Identification of alternatives; Monitoring. Insert the missing steps in the instrument: Environmental Diagnosis Phase; Relevance, Trend and Implications; Impact mitigation.	Carry out a preliminary study of the needs of each Strategic sector of the Municipality based on the 6 methodological factors of SEA application.	Elaboration in a participatory way of the guidelines for each Strategic objective of the PDE. With insertion of environmental concerns in the methodological and evaluative phases of the SEA.
3º	Insert the SEA performance criteria	Guide the development of SEA processes with a focus on IAIA guidelines.	Implement the SEA performance criteria in the analysis of alternatives.	Incorporate sustainable issues into the alternative analysis process to ensure a guided and democratic decision-making process.
4º	Evaluation of sustainable alternatives for municipal urban development policy	Maximize the existing alternatives in the PDE that make up positive effects for growth and urban development. Adapt new objectives to meet sustainable issues, meeting the needs of the Municipality to enable the development and implementation of sectoral Plans for municipal development.	Prior study of the needs of each strategic area of the Municipality together with public participation, reviewing the alternatives and proposing new sustainable alternatives.	Report of previous sectorial studies, with suggestions for reassessments or creation of Municipal Laws, as well as adaptive proposals for alternative actions with a sustainable nature for the impacts of each alternative, with the aim of obtaining the most appropriate option in terms of use of environmental resources, including verification of economic impacts and socio-cultural aspects.
5º	Incorporate SEA integrative issues	Adapt the SEA variables to the plan at all stages of plan review.	After the structure and methodology implementation phases, the steps must be reassessed according to criteria for integrating actors, procedures, content, methodology, institutions and policies.	Ensure the integration of the SEA to the Master Plan. With a review of all the initial stages of the instrument, verifying compliance with key aspects for SEA in urban planning. Verify and guarantee in the previous steps the obtaining and participation of different actors in the evaluation process and plan elaboration, integrating the approaches, information, data and content of reports, defining duties and responsibilities of the actors involved and promoting the integration with sectorial regulations.
6º	Insert instruments to induce urban development	Ensure the implementation of the objectives of the strategic master plan through regulatory instruments.	Training for municipal employees and insertion of inspections to develop and implement all the objectives of the instrument.	Hold meetings with all municipal administration bodies to incorporate SEA into processes. Training and Development of municipal employees regarding the objectives of the plan and its proposals based on the SEA. Incorporation of follow-up reports on the actions carried out and supervision of the sectors involved.
7º	Insert monitoring step	Ensure the continuous evaluation of the SEA steps included in the PDE.	Develop monitoring actions to identify the need to change or correct the actions provided for in the instrument, including in the monitoring phase.	Evaluate and supervise the quality of the information regarding the monitoring phase to identify changes or corrections to the measures established in the previous steps.

Source: the authors.

The points identified in Chart 5 are in line with those established by Fabbro Neto and Souza (2009), who reinforced the need to carry out the SEA during the revision of the municipal master plan as a way to increase the participation of the actors and support their points of view in the discussion of the ecological consequences resulting from the urban development actions, also presenting several additional elements that can reinforce this. The structural and systematic integration of the SEA in the construction of master plans is also in line with what was discussed by Gallardo et al. (2017), Amaral et al. (2022) and He et al. (2011), allowing to reap the potential benefits of environmental integration in the urban planning agenda, materialized by master plans. The importance of the SEA monitoring stage is reinforced, according to Partidário and Arts (2005), which aims to manage the implementation of planning processes, or on the implementation of decisions at a strategic level.

The SEA instrument aims to subsidize the construction of the master plan considering the environmental theme, but also in a strategic perspective, as recommended by Ultramari and Rezende (2008), in terms of the most current view of public administration. Likewise, the systematic use of the SEA allows including socio-environmental issues in the territorial planning processes, as recommended by Lima et al. (2019) to face the challenges of urban management and environmental planning.

Chart 6 considers how the main intersectoral policies oriented to be considered in Brazilian master plans, as established in the

Statute of Cities (Brasil, 2001), are present in the SEA reports of international master plans. Table 10 highlights some of the main proposals or objectives for these same intersectoral policies presented in these SEA reports.

Chart 6 shows that, considering the set of SEA reports analyzed, intersectoral policies as recommended by national policy (Brasil, 2001) are also considered in international master plans, with some of them having a high or total presence in the considered sample, such as green spaces, cultural diversity and urban mobility. This corroborates the analysis carried out on the validity of the contributions of this set of SEA reports analyzed for national practice.

Chart 7, in turn, details that for intersectoral policies that are relevant to the construction of master plans in the country, the use of SEA to guide master plans guarantees the transversality of the environmental theme between them. For example, policies that are not directly linked to environmental issues, such as economic development, present proposals related to it, such as renewable energy, sustainable consumption, sustainable food and recovery of degraded environments. It is also possible to consider that there is synergy among policies with strong adherence to the environmental theme, as can be seen if the policies for green spaces, water resources and land use are analyzed in an integrated manner. Intersectoral policies that are closely integrated with territorial management and sectoral management such as housing, buildings, energy and urban mobility present

Chart 6 – Main intersectoral policies that appear in the SEA reports of international municipal master plans

Master Plan SEA Cases		Urban mobility	Land use	Energy	Water resources	Constructions	Green spaces	Solid waste	Housing	Economic development	Cultural development
1	Kinsale	x	x	x	x		x	x			x
2	South Kesteven	x	x	x	x	x	x				
3	Lisboa	x	x	x	x		x		x	x	x
4	Prizren	x	x	x	x		x	x			x
5	Greenbelt	x		x	x	x	x	x		x	x
6	Gilgit	x	x	x	x			x	x	x	x
7	Seixal	x	x				x			x	x
8	Cork	x	x		x	x	x				x
9	Vasilikos	x	x	x	x	x	x	x		x	x
10	Barcelos	x	x			x	x		x	x	x
11	Dublin	x	x	x	x		x	x			x
12	Espinho	x		x	x	x	x		x	x	x
13	Tavira	x	x	x	x	x	x	x		x	x
14	Clare County	x		x	x		x	x	x		x
15	Belfast	x	x		x		x	x	x	x	x
16	Yerevan	x	x		x		x	x	x	x	x
17	Coquimbo	x				x	x	x	x	x	x

Source: the authors, in 2019.

Chart 7 – Main proposals or objectives for intersectoral urban policies identified in the master plan SEA reports

Urban mobility	- Promote sustainable and integrated mobility by reducing dependence on cars and encouraging the use of public transport, bicycle paths and walks. - Develop and improve the road network and public transport, favoring intermodality, connectivity between urban areas and accessibility on the road network. - Mitigation and adaptation to climate change, including risk management, air quality and noise reduction. - Maximize sustainable modes of transport and provide ease of movement for all users, encouraging sustainable mobility. - Evaluate the evolution of the transport network, the articulation of intermodal functions and trends in modal transfer, in view of parking control mechanisms and the quality of the offer of transport alternatives. - Improve transportation and engineering infrastructure to ensure air quality, reduce greenhouse gases and protect road safety.
Land Use	- Conservation and restoration of land cover to maintain its ecological functional capacity. - Reduction of soil contamination and preservation of its quality to ensure its environmental, social and cultural functionality. - Improvement of the planning structure and territorial integration of the urban environment to ensure the functional sufficiency and sustainability of territorial development. - Identification and sustainable use of natural resources such as sand and building materials and optimization of the use of irrigated agricultural land. - Planned territorial development and increased efficiency of urban land use to ensure adequate supply of urban services and facilities. - Prevention of the occupation of contaminated areas and establishment of conditions for the relocation of risky activities in areas of non-contaminated soil and water.
Energy	- Use of renewable resources, such as wind and hydropower, with a view to reducing dependence on fossil fuels and mitigating environmental impacts; - Monitoring the energy efficiency of public spaces, as well as the management of supply systems, with the aim of promoting the rational use of energy; - Promotion of renewable energy technology, with incentives for its use at home and in small businesses; - Assessment of the potential for promoting energy efficiency and the use of renewable energy sources, taking into account the territorial vulnerability to extreme meteorological phenomena and the adaptation mechanisms to climate change; - Minimize all forms of air pollution, as well as promote energy conservation in all sectors; - Promotion of trade development and low-carbon buildings; - Combat climate change by promoting energy-efficient layouts and buildings and encourage the use of renewable energy sources - Implementation of sustainable urban plans that anticipate the effects of climate change; - Recognize the threat posed by climate change and improve preparedness and capacity to respond to its impacts, including limiting greenhouse gas emissions from oil consumption and promoting alternative sources of energy.
Water resources	- Adoption of sustainable practices in the management of water resources, with emphasis on the rational and efficient use of water and reduction of pollution; - Improvement of water quality in rivers, lakes, coastal and underground waters, through planning, implementation of measures and prevention of contamination; - Protection and restoration of aquatic ecosystems and reduction of the impact of polluting substances; - Ensure universal access to safe drinking water and upgrade infrastructure to meet future needs; - Implementation of sustainable urban drainage systems to minimize impacts on the quality and quantity of groundwater; - Assessment of the quality of water resources and infrastructure in urban areas; - Implementation of infrastructure reconstruction projects for sewage treatment and cleaning of river and lake beds; - Protection and cleaning of reservoirs, lakes and coastal strips to maintain quality and preserve aquatic ecosystems.
Constructions	- Encourage high-performance buildings; - Ensure the successful integration of new residential development areas into existing residential areas; - Consider sustainability factors when planning industrial areas; - Promote the sustainable development of new infrastructure to serve the future population of the city; - Preserve and promote the public use of historical heritage; - Ensure infrastructure management, upgrade existing public spaces and increase ecological connectivity; - Evaluate existing illegal constructions; - Protect the environment, natural and built landscapes.
Green spaces	- Promote the conservation and restoration of ecosystems and green spaces, including forests and landscapes, through actions such as planting forests and protecting areas vulnerable to natural disasters. - Protect habitats and species, including marine, aquatic, flora and fauna biodiversity, through strategic coastal management and identification of opportunities for new habitats and wildlife zones. - Minimize the emission of greenhouse gases and conserve elements of the city's landscape. - Protect and restore terrestrial and marine ecosystems and species, effectively implementing maritime spatial planning and integrated coastal management in coastal zones. - Develop, regenerate and revitalize urban areas, assessing the enhancement and safeguarding of natural values, in particular in protected areas. - Increase the number of green spaces and amenities available to the public by protecting, conserving and enhancing the diversity and integrity of the wide range of habitats, species and wildlife corridors, as well as other nature conservation sites, eliminating threats to biodiversity, including invasive species, and promoting green infrastructure, including riparian zones and wildlife corridors.
Solid waste	- Reduction in the generation of solid waste and minimization of the volume produced, with a sustainable approach to waste management, including recycling and the proper location of sanitary landfills. - Improvement of solid waste management in the municipality, through the adoption of good management practices, including reuse, recycling and other forms of recovery. - Prevention and minimization of pollution caused by industrial waste and other uses and activities, ensuring a high level of environmental protection. - Implementation of the waste pyramid, encouraging the reuse and recycling of materials whenever possible, as well as the assessment of urban areas to ensure that they are served by the basic network of adequate infrastructure.
Housing	- Promote the improvement of the population's living conditions and the modernization of housing through strategies that consider the dynamics of the real estate sector, demographic trends and the quality of the housing supply. - Develop industries with environmentally sustainable practices and exclude the expansion of industrial zones, in addition to redesigning or removing agricultural facilities from urban areas. - Identify resettlement requirements and provide appropriate strategies for affected populations in order to reduce the urbanization gap in the rural sector and promote community decentralization. - Maximize the sustainable reuse of the existing built environment, including derelict, disused and local sites, to provide opportunities for good quality housing and meet the housing needs of the population.
Economic development	- Establish a business center with databases of resources to support entrepreneurs; - Offer training in energy management, renewable energies and sustainable consumption for small and medium-sized companies; - Evaluate the capacity for social inclusion, attraction of new investments and production of knowledge in the region; - Support local agriculture and sustainable food production; - Promote sustainable production and consumption and improve quality of life; - Reclassify reception spaces and control the dispersion of industrial activities inside and outside the urban system; - Offer qualified spaces dedicated to economic activities; - Value the region's agricultural areas.
Cultural development	- Conceive a strategy to safeguard and enhance the natural and built heritage, as well as the preservation of rural areas as a cultural and landscape identity. - Promote tourist attractiveness around identity values, protecting, rehabilitating, valuing and promoting historical and cultural heritage. - Evaluate the municipality's cultural dimension, including the appreciation of cultural, architectural, archaeological and intangible heritage, as well as the social dimension of culture through the potential for integration of immigrants as a multicultural differentiation factor, identifying places of cultural value, nature, conservation and recreational importance that require protection and development; - Recognize the religious, ethnic and sociocultural diversity of the city, and rescue the community's original ethnic groups; - Protect, conserve and enhance natural and built landscape with views of local value and touristic features, and enhance residents' skills and education by providing accessible, high-quality lifelong learning opportunities.

Source: the authors.

proposals that highlight the environmental theme as proactive measures for the recovery of environmental liabilities ("sustainable reuse of the existing built environment, including abandoned sites" in housing, for example) environmental preservation ("increasing ecological connectivity" in buildings, for example) and optimization of natural resources ("maximizing sustainable modes of transport in urban mobility, for example). Such a view is consistent with that discussed by Lima et al. (2019) for the preparation of master plans for Brazilian cities, which given the accelerated transformation process has been demanding dynamic planning, with integration among sectoral plans in a holistic view.

It can be considered from the analysis of Charts 6 and 7 that the international master plans, oriented with the SEA subsidies, consider proposals or have objectives that encourage the efficient use of natural resources, the preservation of ecosystems, the reduction of environmental impacts and the promotion of the quality of life of the population. Topics such as renewable energies, sustainable use of water resources, greenhouse gas emissions, adaptation to climate change, biodiversity, integrated waste management, among others relevant to the environmental area, are present in more than one intersectoral policy, denoting potential for synergy among themselves. This integrated vision based on sustainable development is in line with what was highlighted by He et al. (2011) as an essential principle in the development of municipal master plans.

Thus, it can be considered that the main actions or objectives for intersectoral urban policies identified in the SEA reports of the international master plans have been

directed towards the promotion of sustainable development, as reinforced by He et al. (2011) for making master plans and reinforced by Lima et al. (2019) for the national context.

Final considerations

The SEA has been used in several municipalities around the world (more than 90 countries use it regularly) to prepare their master plans as an instrument to support decision-making characterized by a broad, participatory, strategic and integrative process of the environmental theme in urban planning.

The good SEA practices found in most cases of SEA reports for master plans denote the flexibility of the instrument to perform adequately, and consequently reap potential benefits, in a wide range of decision-making and planning contexts for the elaboration of master plans in municipalities in different locations, in different socio-environmental and planning conditions.

The identification of good practices, standardization of steps, integration between urban planning and environmental planning found in the cases of SEA of international master plans studied corroborate intrinsic and systemic characteristics of the instrument that allow considering benefits associated with its systematic use.

It can be considered that the inclusion of the environmental dimension in the elaboration of master plans is made possible using the SEA, in an integrated and synergistic way. The resources inherent to the use of the SEA instrument support the integration of the environmental dimension in the context

of making the master plan, regardless of the planning characteristics and decision-making contexts. As it is a widely used and tested instrument, with objective evaluation metrics, it allows achieving its objective of including the environmental theme in planning, as can be seen in the analyzed cases, which, due to their diversity, allow recommendations for the application of SEA in the country.

Thus, in line with Brazilian municipalities, such as São Paulo and Niterói, which advocate the use of the instrument in carrying out their master plans, it is recommended that this guideline be internalized to other municipalities in the country. This recommendation is based on the instrument's potential to allow the environmental theme to be discussed transversally among the intersectoral policies that make up the master plan of Brazilian municipalities, adding technical knowledge with public participation.

The analysis of SEA cases from international master plans also revealed weaknesses in the use of the instrument, such as aspects related to costs and deadlines and little emphasis on monitoring plans after approval. These limitations cannot be generalized due to

the scope of the study, but expose aspects that must be improved to maximize the benefits associated with the use of SEA in this context.

Although the lines of action discussed in this work for the incorporation of SEA in the preparation and revision of municipal master plans are still preliminary, they tend to value the potential benefits of its use to optimize the internalization of the environmental variable in master plans in the country.

As it is a theoretical proposal, based on external practice compared to the national context, it needs to be tested to demonstrate its viability. It is considered that urban planning, due to the complex processes of urbanization and occupation of space and its interfaces with the socio-environmental theme, is a promising field for SEA to become a mandatory instrument. The systematic use of SEA in master plans may strengthen the premises of the Statute of Cities, given the strategic scope of this national urban policy and this decision-making support instrument.

It is recommended that future studies can detail and/or adjust the lines of action proposed for carrying out the SEA in line with a flow of elaboration of a municipal master plan.

[I] <https://orcid.org/0000-0001-7797-3247>

Universidade Nove de Julho, Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis.
São Paulo, SP/Brasil
debora87mm@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-5169-997X>

Universidade Nove de Julho, Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis.
São Paulo, SP/Brasil.
Universidade de São Paulo, Escola Politécnica. Departamento de Engenharia Hidráulica e Ambiental.
São Paulo, SP/Brasil.
amarilislcfgallardo@gmail.com

[III] <https://orcid.org/0000-0002-1961-2037>

Universidade Federal de São Paulo, Escola Paulista de Política, Economia e Negócios, Departamento Acadêmico de Administração, Osasco, SP/Brasil
Universidade São Judas, Mestrado Profissional em Engenharia Civil, São Paulo, SP/Brasil
kniesscl@gmail.com

Acknowledgments

Amarilis Lucia Casteli Figueiredo Gallardo gratefully acknowledges FAPESP, grant Fapesp 2023/14.497/6, grant Fapesp 2024/01097-2, Foundation for Research Support of the State of São Paulo (Fapesp), and CNPq, grant CNPq 306419/2023-8, Brazilian National Council for Scientific and Technological Development
Cláudia Terezinha Kniess also thanks CNPq, grant CNPq 306244/2020-9.

References

- AMARAL, G. V., SANTOS, M. H. C. D., GALLARDO, A. L. C. F.; SIQUEIRA-GAY, J. (2022). Avaliação ambiental estratégica e projetos de intervenção urbana: integração das questões ambientais estratégicas no planejamento urbano de São Paulo. *Anais*. Blumenau, v. 19, n. 1, pp. 1-34. Disponível em: https://repositorio.usp.br/directbitstream/48299ae4-cbf2-4227-8dcc-550fe0c38409/Avalia%C3%A7%C3%A3o_Ambiental_Estrat%C3%A9gica_e_Projetos_de_Interven%C3%A7%C3%A3o_Urbana_integra%C3%A7%C3%A3o_das_quest%C3%B5es_ambientais_estrat%C3%A9gicas_no_planejamento_urbano_de_S%C3%A3o_Paulo.pdf. Acesso em: 26 ago 2024.
- BARCELOS (2015). *Plano Diretor Municipal de Barcelos: Avaliação Ambiental Estratégica*. Disponível em: <https://www.cm-barcelos.pt/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=11238>. Acesso em: 8 ago 2019.

- BELFAST (2017). The Belfast Agenda Community Plan for Belfast: Strategic Environmental Assessment. Disponível em: <https://www.belfastcity.gov.uk/nmsruntime/saveasdialog.aspx?IID=33488&slD=1644>. Acesso em: 9 ago 2019.
- BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 2 maio 2018.
- _____. (2000). *Lei n. 11.520*, de 3 de agosto. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece normas para a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente no Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2011520.pdf>. Acesso em: 28 abr 2023.
- _____. (2001). Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho. *Estatuto da Cidade*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 2 maio 2018.
- _____. (2007). *Decreto n. 44.820* de 20 de julho. Regulamenta a Lei n. 11.520, de 3 de agosto de 2000. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente. Porto Alegre, RS, Governo do Estado do Rio Grande do Sul.
- _____. (2010). *Lei Complementar n. 646* de 9 de dezembro. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências. Porto Alegre, RS, Câmara Municipal de Porto Alegre.
- _____. (2019). *Lei n. 11.181* de 5 de dezembro. Dispõe sobre o Plano Diretor de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte, MG, Prefeitura de Belo Horizonte.
- CAPE, L. et al. (2018). Exploring pluralism—Different stakeholder views of the expected and realised value of strategic environmental assessment (SEA). *Environmental Impact Assessment Review*, v. 69, pp. 32-41.
- CELLARD, A. (2008). “A análise documental”. In: POUPART, J. et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, Vozes, v. 295, pp. 2010-2013.
- CLARE COUNTY (2017). *Clare County Development Plan 2017-2023*. Disponível em: <https://www.clarecoco.ie/services/planning/publications/clare-county-development-plan-2017-2023-volume-1-written-statement-24125.pdf>. Acesso em: 9 ago 2019.
- COQUIMBO (2017). *Evaluación ambiental estratégica: plan regional de ordenamiento territorial*. Disponível em: <https://eae.mma.gob.cl>. Acesso em: 8 ago 2019.
- CORK (2015). *Development Plan Cork City Council 2015-2021*. Disponível em: <https://www.corkcity.ie/en/council-services/services/planning/development-plan/city-development-plan.html>. Acesso em: 10 ago 2019.
- COSTA, H. A.; BURSZTY, N. M. A. A.; NASCIMENTO, E. P. D. (2009). Participação social em processos de avaliação ambiental estratégica. *Sociedade e Estado*. Brasília, v. 24, n. 1, pp. 89-113.
- CRESPO, B. R. M.; RAIMUNDO, M. R. (2018). Discussão de alternativas nos processos de Avaliação Ambiental Estratégica em Minas Gerais. *Geociências*, v. 37, n. 4, pp. 909-920.
- DE MONTIS, A. et al. (2014). SEA effectiveness for landscape and master planning: An investigation in Sardinia. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 47, pp. 1-13.
- FABBRO NETO, F.; SOUZA, M. P. D. (2009). Avaliação Ambiental Estratégica e desenvolvimento urbano: contribuições para o Plano Diretor Municipal. *Revista Minerva*, v. 6, n. 1, pp. 85-90.

- FISCHER, T. B. (1999). Benefits arising from SEA application – a comparative review of North West England, Noord-Holland, and Brandenburg-Berlin. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 19, n. 2, pp. 143-173.
- _____. (2002). Strategic environmental assessment performance criteria—the same requirements for every assessment?. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, v. 4, n. 1, pp. 83-99.
- _____. (2007). Theory & practice of SEA: towards a more systematic approach. London, Earthscan.
- FISCHER, T. B.; GAZZOLA, P. (2006). SEA effectiveness criteria – equally valid in all countries? The case of Italy. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 26, n. 4, pp. 396-409.
- GALLARDO, A. L. C. F.; BOND, A. (2023). Delivering an analytical framework for evaluating the delivery of biodiversity objectives at strategic and project levels of impact assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 99, p. 107049.
- _____. (2024). Tiering biodiversity issues from strategic environmental assessment to environmental impact assessment: exploring documentary evidence from Brazil and England. *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 42, n. 3, pp. 1-13.
- GALLARDO, A. L. C. F.; DUARTE, C. G.; DIBO, A. P. A. (2016). Strategic environmental assessment for planning sugarcane expansion: a framework proposal. *Ambiente & Sociedade*, v. 19, n. 2, pp. 67-92.
- GALLARDO, A. L. C. F.; MACHADO, D. M. M.; KNISS, C. T. (2021). Avaliação Ambiental Estratégica na Pesquisa Acadêmica Brasileira. *Ambiente & Sociedade*, v. 24, e00223.
- GALLARDO, A. L. C. F.; SANTOS, C. A.; BOND, A.; MORETTO, E. M.; MONTAÑO, M.; ATHAYDE, S. (2022). Translating best practice principles into criteria for evaluating the consideration of biodiversity in SEA practice. *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 40, n. 5, pp. 437-449.
- GALLARDO, A. L. C. F.; SIQUEIRA-GAY, J.; RAMOS, H. R. (2017). Contribuições da Avaliação Ambiental Estratégica à gestão urbana. In: ENANPUR. *Anais*. Natal, v. 17, n. 1.
- GILGIT (2014). *Master Plan for Gilgit City*. Disponível em: <http://api.commissierner.nl/docs/mer/diversen/pos722-sea-masterplan-gilgitcity.pdf>. Acesso em: 10 ago 2019.
- GRANGEIRO, E. L. D. A.; RIBEIRO, M. M. R.; MIRANDA, L. I. B. D. (2020). Integração de políticas públicas no Brasil: o caso dos setores de recursos hídricos, urbano e saneamento. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 22, pp. 417-434.
- GREENBELT (2013). *Canada's Capital Greenbelt Master Plan*. National Capital Commission. Disponível em: <http://ncc-ccn.gc.ca/our-plans/greenbelt-master-plan>. Acesso em: 10 ago 2019.
- HADDAWAY, N. R. et al. (2015). The role of Google Scholar in evidence reviews and its applicability to grey literature searching. *PLOS ONE*, v.10, n. 9, e0138237.
- HE, J. et al. (2011). Framework for integration of urban planning, strategic environmental assessment and ecological planning for urban sustainability within the context of China. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 31, n. 6, pp. 549-560.
- JIRICKA-PÜRRER, A.; WANNER, A.; HAINZ-RENETZEDER, C. (2021). Who cares? Don't underestimate the values of SEA monitoring! *Environmental Impact Assessment Review*, v. 90, 106610.
- KINSALE (2009). *Kinsale Development Plan 2009-2015. Strategic Environmental Assessment and Appropriate Assessment*. Disponível em: <https://corkcoco-plans.ie/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2016/07/KINSALE-DEV-PLAN-VOL-1-Survey-and-Analysis.pdf>. Acesso em: 8 ago 2019.

- LANGLEY, A. (1999). Strategies for theorizing from process data. *Academy of Management Review*, v. 24, n. 4, pp. 691-710.
- LEDDA, A. et al. (2021). Integrating adaptation to climate change in regional plans and programmes: The role of strategic environmental assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 91, 106655.
- LEGEWIE, N. (2013). An introduction to applied data analysis with qualitative comparative analysis. In: *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research*, v. 14, n. 3.
- LIMA, S. M. S. A.; LOPES, W. G. R.; FAÇANHA, A. C. (2019). Desafios do planejamento urbano na expansão das cidades: entre planos e realidade. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 11, pp. 1-16.
- LISBOA (2012). *Plano Director Municipal de Lisboa*. AAE DO PDM DE LISBOA. Disponível em: <http://www.cm-lisboa.pt/viver/urbanismo/planeamento-urbano/plano-diretor-municipal/pdm-em-vigor>. Acesso em: 9 ago 2019.
- MALVESTIO, A. C.; MONTAÑO, M. (2019). From medicine to poison: how flexible strategic environmental assessment may be? Lessons from a non-regulated SEA system. *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 37, n. 5, pp. 1-15.
- MARICATO, E. (2000). “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Rio de Janeiro, Vozes.
- MARTINS, M. L. R. (2011). São Paulo, centro e periferia: a retórica ambiental e os limites da política urbana. *Estudos Avançados*, v. 25, n. 71, pp. 59-72.
- McCLUSKEY, D.; JOÃO, E. (2011). The promotion of environmental enhancement in Strategic Environmental Assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 31, n. 3, pp. 344-351.
- MILNER-GULLAND, E. J. et al. (2021). Four steps for the Earth: mainstreaming the post-2020 global biodiversity framework. *One Earth*, v. 4, n. 1, pp. 75-87.
- MONTAÑO, M.; SOUZA, M. P. (2015). Impact assessment research in Brazil: achievements, gaps and future directions. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, v. 17, n. 1, 1550009.
- MONTAÑO, M.; FISCHER, T. B. (2019). Towards a more effective approach to the development and maintenance of SEA guidance. *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 37, n. 2, pp. 97-106.
- MONTEIRO, M. B.; PARTIDÁRIO, M. R. (2017). Governance in Strategic Environmental Assessment: Lessons from the Portuguese practice. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 65, pp. 125-138.
- MORGAN, R. K. (2012). Environmental impact assessment: the state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 30, n. 1, pp. 5-14.
- MORRISON-SAUNDERS, A.; ARTS, J. A. (2004) Exploring the dimensions of EIA follow-up. In: IAIA'04 Impact Assessment for Industrial Development Whose Business Is It? In: 24TH ANNUAL MEETING OF THE INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT. Vancouver, Canadá.
- NADRUZ, V. N. et al. (2018). Identifying the missing link between climate change policies and sectoral/regional planning supported by Strategic Environmental Assessment in emergent economies: lessons from Brazil. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, v. 88, pp. 46-53.
- NITERÓI (RJ) – Secretaria de Urbanismo e Mobilidade (2024). *Plano Diretor de Niterói*. Niterói/RJ: Prefeitura Municipal de Niterói. Disponível em: <https://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/planodiretor.html>. Acesso em: 26 ago 2024.

- NITZ, T., BROWN, A. L. (2001). SEA must learn how Policy Making works. *Journal of Environmental Assessment Policy AND Management*, n. 3, pp. 329-342.
- NOBLE, B., NWANEKEZIE, K. (2017). Conceptualizing strategic environmental assessment: Principles, approaches and research directions. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 62, pp. 165-173.
- OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2006). Regards sur l'éducation: les grandes lignes. organisation de coopération et de Développement Économiques.
- OVERGAARD, K. R. (2004). Planning methods. Road engineering for development. *Spon Press*. London, UK, pp. 92-113.
- PAEZ, A. (2017). Gray literature: An important resource in systematic reviews. *Journal of Evidence-Based Medicine*, v. 10, n. 3, pp. 233-240.
- PARTIDÁRIO, M. D. R. (2007). Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica – orientações metodológicas. *Agência Portuguesa do Ambiente*. Lisboa.
- _____. (2012). Guia de melhores práticas para Avaliação Ambiental Estratégica – orientações metodológicas para um pensamento estratégico em AAE. *Agência Portuguesa do Ambiente*. Lisboa.
- PARTIDÁRIO, M. R.; ARTS, J. (2005). Exploring the concept of strategic environmental assessment follow-up. *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 23, n. 3, pp. 246-257.
- PFEIFFER, P. (2000). *Texto para discussão 37: planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*. Textos para Discussão e Ensaio da Enap.
- PIZELLA, D. G.; SOUZA, M. P. (2015). O uso da Avaliação Ambiental Estratégica nas decisões sobre cultivos transgênicos no Brasil. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 33.
- PRIZREN (2012). Prizren Municipal Development Plan 2025 Strategic Environmental Assessment (SEA) Report (draft). Municipal Spatial Planning Support Programme in Kosovo. Disponível em: https://unhabitat-kosovo.org/un_habitat_documents/strategic-environmental-assessment-sea-for-municipal-development-plan-mdp-of-prizren/. Acesso em: 9 ago 2019.
- RAGIN, C. (1987). *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley, University of California Press.
- _____. (2009). Qualitative comparative analysis using fuzzy sets (fsQCA). Configurational comparative methods: Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques. *Sage Publications*, California, v. 51, pp. 87-121.
- REZENDE, D. A. (2009). Planejamento estratégico municipal: projeto de planejamento e de política pública de um município brasileiro. *Planejamento e políticas públicas*, v. 1, n. 32, pp. 173-204.
- REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. (2007). Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. *Revista de Administração Pública*, v. 41, n. 2, pp. 255-272.
- RIHOUX, B.; RAGIN, C. C. (2008). Configurational comparative methods: Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques. *Sage Publications*. California, v. 51.
- RIZZO, H. B.; GALLARDO, A. L. C. F.; MORETTO, E. M. (2017). Avaliação ambiental estratégica e planejamento do setor de transportes paulista. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, v. 22, pp. 1085-1094.
- SADLER, B.; VERHEEM, R. (1996). Strategic environmental assessment 53: status, challenges and future directions. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands.

- SÁNCHEZ, L. E. (2017). Por que não avança a avaliação ambiental estratégica no Brasil? Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. v. 31, n. 89, pp. 167-183.
- SÁNCHEZ, L. E.; CROAL, P. (2012). Environmental impact assessment, from Rio-92 to Rio+ 20 and beyond. *Ambiente & Sociedade*, v. 15, n. 3, pp. 41-54.
- SANTOS, S. M.; GALLARDO, A. L. C. F. (2024). AAE no planejamento e gestão dos recursos hídricos: uma visão geral da literatura científica internacional. *Revista de Gestão de Água da América Latina*, v. 21, pp. 1-16.
- SÃO PAULO (1994). Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. Resolução SMA 44/94. Disponível em: https://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/2008_Res_SMA_44.pdf. Acesso em: 1º maio 2023.
- _____. (2014a). Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: 2014-2024. São Paulo, Prefeitura Municipal. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/texto-da-lei-ilustrado/>. Acesso em: 2 maio 2018.
- _____. (2014b). Prefeitura Municipal de São Paulo. Lei n. 16.050, de 31 de julho. Institui a Política de Desenvolvimento Urbano e dá outras providências. São Paulo, SP. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014/>. Acesso em: 22 ago 2024.
- SCHNEIDER, C. Q.; WAGEMANN, C. (2010). Standards of good practice in qualitative comparative analysis (QCA) and fuzzy-sets. *Comparative Sociology*, v. 9, n. 3, pp. 397-418.
- SEIXAL (2015). *Plano Director Municipal do Seixal*. Disponível em: <http://www.cm-seixal.pt/pdm-2015/conteudo-documental>. Acesso em: 9 ago 2019.
- SEPE, P. M.; PEREIRA, H. M. S. B. (2015). O conceito de Serviços Ambientais e o Novo Plano Diretor de São Paulo: uma nova abordagem para a gestão ambiental urbana. In: XVI ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais*. v. 16, n. 1.
- SHEATE, W. R.; PARTIDÁRIO, M. R. (2010). Strategic approaches and assessment techniques – Potential for knowledge brokerage towards sustainability. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 30, n. 4, pp. 278-288.
- SIQUEIRA-GAY, J.; SÁNCHEZ, L. E. (2019). Mainstreaming environmental issues into housing plans: the approach of Strategic Environmental Assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 77, pp. 145-153.
- SOUTH KESTEVEN (2011). *South Kesteven District Council Local Plan 2011-2036*. Disponível em: <http://stamfordfirst.org.uk/wp-content/uploads/2018/09/SKDC-Local-Plan-2016-2036.pdf>. Acesso em: 9 ago 2019.
- SOUZA, C. M. M. (2003). *Avaliação ambiental estratégica como subsídio para o planejamento urbano*. Tese de doutorado. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina.
- TAO, T.; TAN, Z.; HE, X. (2007). Integrating environment into land-use planning through strategic environmental assessment in China: towards legal frameworks and operational procedures. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 27, n. 3, pp. 243-265.
- TAVIRA (2017). *Plano Diretor de Tavira*. Disponível em: <http://www.cm-tavira.pt/site/content/pdm/o-pdm>. Acesso em: 8 ago 2019.
- TETLOW, M. F.; HANUSCH, M. (2012). Strategic environmental assessment: the state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 30, n. 1, pp. 15-24.

- THÉRIVEL, R. (2004). Sustainable Urban Environment-Metrics, Models and Toolkits-Analysis of Sustainability/social tools. Report to the sue-MoT consortium, 9.
- THÉRIVEL, R.; GONZÁLEZ, A. (2020). Is SEA worth it? Short-term costs v. long-term benefits of strategic environmental assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 83, 106411.
- TSHIBANGU, G. M.; MONTAÑO, M. (2019). Outcomes and contextual aspects of strategic environmental assessment in a non-mandatory context: the case of Brazil. *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 37, n. 3-4, pp. 334-343.
- ULTRAMARI, C.; DA SILVA, R. C. D. O.; MEISTER, G. (2018). Idealizing Brazilian cities: Their master plans from 1960 through 2015. *Cities*, v. 83, pp. 186-192.
- ULTRAMARI, C.; REZENDE, A. D. (2008). Planejamento estratégico e planos diretores municipais: referenciais e bases de aplicação. *RAC-Revista de Administração Contemporânea*, v. 12, n. 3, pp. 717-739.
- VARONE, F.; RIHOUX, B.; MARX, A. (2006). "A New Method for Policy Evaluation?" In: RIHOUX, B.; GRIMM, H. *Innovative comparative methods for policy analysis*. Boston, Springer, pp. 213-236.
- VASILIKOS (2015). *Strategic Environmental Assessment of the Vasilikos Area Master Plan Republic of Cyprus*. Disponível em: [http://www.mcit.gov.cy/mcit/hydrocarbon.nsf/All/DC0683EEF7A13D2BC2257F5A003AC12F/\\$file/SEA%20Non-Technical%20Summary%20English.pdf](http://www.mcit.gov.cy/mcit/hydrocarbon.nsf/All/DC0683EEF7A13D2BC2257F5A003AC12F/$file/SEA%20Non-Technical%20Summary%20English.pdf). Acesso em: 9 ago 2019.
- YEREVAN (2017). *Yerevan Green City Action Plan*. Disponível em: <https://www.yerevan.am/uploads/media/default/0001/72/e7224f93ad7096478f9aaddb96ba61ea0ca693c9.pdf>. Acesso em: 10 ago 2019.

Translation: this article was translated from Portuguese into English by Angela Freitas, email: angelaafreitas53@gmail.com

Received: October 19, 2023
Approved: April 4, 2024

A dimensão ambiental em planos diretores: experiências internacionais de avaliação ambiental estratégica

The environmental dimension in master plans:
international experiences in strategic environmental assessment

Débora Mendonça Monteiro *Machado* [I]
Amarilis Lucia Casteli Figueiredo *Gallardo* [II]
Cláudia Terezinha *Kniess* [III]

Resumo

A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é aplicada em 90 países para integrar o meio ambiente ao planejamento, como planos diretores, mas permanece voluntária no Brasil. A dimensão ambiental em relatórios internacionais de AAE de planos diretores é discutida pelo referencial teórico de boas práticas de AAE para identificar contribuições para o contexto brasileiro. Verificou-se elevado número de evidências dessas boas práticas, de padronização de etapas, de integração entre os planejamentos urbano e ambiental corroborando características intrínsecas e sistêmicas da AAE que permitem integrar a dimensão ambiental em planos diretores, independente do contexto de planejamento do país. Recomenda-se que a AAE seja adotada localmente, pois possibilita fomentar a integração da temática ambiental em políticas intersetoriais urbanas, um desafio no planejamento urbano.

Palavras-chave: avaliação ambiental estratégica; plano diretor; município; dimensão ambiental; planejamento urbano.

Abstract

The strategic environmental assessment (SEA) is applied in 90 countries to integrate the environment into planning, such as master plans, but remains voluntary in Brazil. The environmental dimension in international reports on SEA master plans is explored in this article using the theoretical framework of good SEA practices to identify contributions to the Brazilian context. Many of these practices were observed, such as standardization of stages and integration between urban and environmental planning, corroborating intrinsic and systemic SEA features that allow the integration of the environmental dimension into master plans regardless of the country's planning context. We recommend that SEA be adopted locally to foster the integration of environmental issues into intersectoral urban policies, a challenge in urban planning.

Keywords: *strategic environmental assessment; master plan; municipality; environmental dimension; urban planning.*



Introdução

A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é um instrumento de suporte à tomada de decisão que permite considerar os efeitos ambientais associados à implementação de políticas, planos e programas (PPP) ou, simplesmente, do planejamento (Gallardo, Machado e Kniess, 2021; Sánchez, 2017). Assim, a AAE permite integrar a temática ambiental no planejamento estratégico (Partidário, 2007), como na realização do plano diretor (De Montis et al., 2014; Gallardo, Siqueira-Gay e Ramos, 2017; Ledda et al., 2021).

O uso sistemático da AAE no planejamento setorial e espacial tem ensejado benefícios relacionados à promoção do pluralismo (Cape et al., 2018) e da participação social (Costa, Bursztyn e Nascimento, 2009) no processo decisório e no fortalecimento da governança (Monteiro e Partidário, 2017), contribuindo na transição para a sustentabilidade, principalmente, quanto à sua dimensão ambiental (Gallardo e Bond, 2024). Esses benefícios, associados à aplicação da AAE no desenvolvimento dos planos, vêm fomentando uma sólida plataforma de uso obrigatório em cerca de 90 países no mundo (Milner-Gulland et al., 2021).

No Brasil, a AAE ainda é um instrumento de adoção voluntária (Gallardo, Machado e Kniess, 2021; Santos e Gallardo, 2024) em que são conhecidos apenas 68 casos de aplicação (Tshibangu e Montañó, 2019) no planejamento setorial e regional/espacial (Rizzo, Gallardo e Moretto, 2017), não obstante sua menção em alguns diplomas legais no país.

Em 1994, no estado de São Paulo, houve a pioneira iniciativa de institucionalizar a AAE por meio da Resolução SMA 44/94, que não se

concretizou (São Paulo, 1994). No plano federal, o Projeto de Lei n. 2072/2003 e o Projeto de Lei n. 261/2011 tentaram introduzir a obrigatoriedade de AAE para PPP por meio da alteração da Lei n. 6.938/81, mas foram arquivados; este último em 31/1/2019. Recentemente, a Política Estadual de Mudanças Climáticas de São Paulo, de 2010 (Nadruz et al., 2018), o Programa Paulista de Petróleo e Gás Natural de São Paulo, também de 2010 (Siqueira-Gay e Sánchez, 2019) e o desenvolvimento de políticas públicas setoriais no estado de Minas Gerais (Crespo e Raimundo, 2018) recomendaram seu uso. No Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, Lei n. 16.050/2014 (São Paulo, 2014a), a AAE é destacada como um dos instrumentos de gestão ambiental para viabilizar ordenamento territorial e a gestão urbana (São Paulo, 2014b; Sepe e Pereira, 2015). Mais recente, o Plano Diretor de Niterói, artigo 202º da Lei Municipal n. 3.385/2019 (Niterói, 2024) também destaca o uso da AAE no contexto da elaboração desse plano.

Ainda assim, no país, a AAE tem sido praticada sem orientações específicas e as poucas experiências locais sem evidências da influência desse instrumento na tomada de decisão e com ausência de aprendizado nas avaliações estratégicas de planos (Montañó e Souza, 2015). Para Sánchez e Croal (2012), deve-se fomentar a expansão da AAE para países que ainda não conseguiram vivenciar a contribuição do instrumento ao planejamento, como é o caso do Brasil. Segundo Sánchez (2017), o processo de consolidação da prática de AAE no país deveria ser direcionado, principalmente, para o planejamento que não tem desdobramentos em projetos de engenharia avaliados pelo licenciamento ambiental, como o planejamento municipal.

O plano diretor é um dos principais instrumentos do planejamento municipal, segundo Ultramari, Da Silva e Meister (2018), e consiste no documento que materializa as aspirações da sociedade, dos planejadores e legisladores urbanos, definindo as prioridades territoriais em complexos quadros legal e social. Para Ultramari e Rezende (2008), embora haja pluralidade de entendimentos acerca do planejamento urbano e do ordenamento do espaço nas cidades brasileiras, o planejamento nos municípios visa corrigir distorções administrativas, facilitar a gestão municipal e assegurar a viabilização de propostas estratégicas para o funcionamento adequado dos municípios. Segundo Ultramari e Rezende (2008), o plano diretor municipal é um dos principais mecanismos do planejamento urbano atual, materializando a política urbana brasileira de acordo com as diretrizes do *Estatuto da Cidade* (Brasil, 2001). Para Lima, Lopes e Façanha (2019), as questões socioambientais vêm se sobressaindo nos processos de planejamento e ordenamento do território, entretanto, a relação harmoniosa entre planos diretores e adequada expansão urbana requer novos paradigmas para superar os desafios vigentes da gestão urbana e problemas ambientais. De acordo com Martins (2011), a inclusão da questão ambiental na esfera urbana remete à própria reflexão sobre o alcance da natureza política urbana.

Do reduzido número de casos de AAE brasileiros (Tshibangu e Montañó, 2019), não há nenhuma aplicação conhecida para planos diretores brasileiros. Algumas experiências de pesquisa nacionais discutem os benefícios da integração da agenda ambiental ao planejamento urbano por meio da aplicação da AAE a planos diretores, ensejando potencial contribuição à gestão municipal brasileira em

alinhamento ao preconizado no *Estatuto da Cidade*. Souza (2003) postula que a AAE permite incluir a avaliação dos impactos socioambientais urbanos no plano diretor. Fabbro Neto e Souza (2009) consideram o potencial da AAE para o direcionamento sustentável do desenvolvimento municipal, mediando conflitos locais em meio aos interesses políticos, com a participação da sociedade, fortalecendo a gestão democrática. Gallardo e Bond (2024) ponderam que o planejamento urbano materializa as condições para a aplicação contínua da AAE com vistas à ordenação do espaço para habitação, garantindo as funções socioambientais da organização urbana. Gallardo, Siqueira-Gay e Ramos (2017) reforçam o potencial da AAE na integração da temática ambiental na gestão urbana, como enfatizado por Amaral et al. (2022) na discussão acerca do seu uso na implementação de projetos de intervenção urbana em planos diretores.

Com a prática da AAE mais consolidada, a literatura internacional tem apresentado trabalhos que discutem os benefícios do uso do instrumento em planos diretores. Tao, Tan e He (2007) propõem um roteiro para avaliar como a AAE tem sido aplicada como um instrumento para integrar o planejamento do uso da terra em um processo de construção de uma sociedade amigável na China. De Montis et al. (2014) discutem os benefícios da AAE no contexto da sua aplicação em planos diretores de cidades italianas. Ledda et al. (2021) destacam o potencial da AAE para integrar temas ambientais relevantes como adaptação às mudanças climáticas nos planos urbanos.

Considerados os potenciais benefícios da inclusão da AAE no desenvolvimento de planos diretores, a integração das questões ambientais e a menção do seu uso associado a planos

diretores de alguns municípios brasileiros, define-se como questão de pesquisa: Como a AAE pode fundamentar a integração da dimensão ambiental no contexto do plano diretor? Este trabalho tem por objetivo principal discutir a inclusão da dimensão ambiental na elaboração de planos diretores a partir da avaliação de relatórios de AAE de planos diretores. Espera-se que essa discussão permita ilustrar a importância da AAE, reconhecida internacionalmente na preparação de planos diretores brasileiros e na integração de temas setoriais a temas ambientais no planejamento urbano, um grande desafio ao planejamento urbano.

Dado o reduzido número de casos de aplicação de AAE no Brasil e a inexistência de algum devotado ao desenvolvimento de plano diretor, opta-se por explorar casos internacionais de AAE aplicadas a planos diretores, à luz da perspectiva teórica de boas práticas internacionais de AAE. Esse embasamento teórico não visa replicar as mesmas boas práticas para os municípios brasileiros, o que demandaria uma adaptação às especificidades locais e está muito além do escopo e do alcance do método deste trabalho. Tal recorte teórico visa buscar evidências sobre como a dimensão ambiental pode ser fomentada quando o processo de elaboração do plano diretor é subsidiado pela AAE e, assim, desenvolver recomendações para a adoção do instrumento no contexto dos municípios brasileiros.

Método

Esta pesquisa exploratória utiliza dados secundários como objeto de análise documental suportada por referencial teórico para o desenvolvimento do artigo.

Para obtenção dos dados, utilizou-se a busca na literatura cinza por meio da ferramenta Google (Paez, 2017), considerando a premissa de Haddaway et al. (2015) de que as mais relevantes fontes aparecem nas primeiras páginas de resultados de busca. Assim, por meio das palavras-chave *strategic environmental assessment* e *master plan*, como material documental na literatura cinza foram selecionados 17 relatórios de AAE de planos diretores realizados provenientes de municípios de diferentes locais do mundo (Quadro 1). A busca por palavras na língua inglesa justifica-se pela ausência de casos brasileiros e para obtenção ampla de documentos que pudessem ser analisados, visto o caráter exploratório e qualitativo da pesquisa. A validade dessa premissa está na identificação de AAE também em casos de AAE escritas nas línguas portuguesa e espanhola.

De acordo com o Quadro 1, observa-se que a grande maioria de casos (13 dos 17) provém do continente europeu. Isso se justifica pela implementação da Diretiva Europeia de AAE 2001/42/CE que, desde 2004, obriga países-membros a usarem o instrumento e influencia, também, o cenário internacional para adotá-la (Partidário, 2012). Como a pesquisa é exploratória e não exaustiva, esse conjunto de dados não prejudica o atendimento do objetivo, mas reforça a seleção dos outros quatro casos não europeus.

A análise documental dos 17 relatórios de AAE foi realizada em três etapas:

- 1) procedimentos para a realização da AAE: avaliação de critérios de desempenho da AAE propostos pela Iaia (2002) – também utilizados por Rizzo, Gallardo e Moretto (2017) – visando avaliar as boas práticas no uso do instrumento, para avaliação do planejamento do setor de transportes paulista; essa etapa visa explorar

Quadro 1 – Descrição das AAE dos planos diretores selecionados para análise

Casos	AAE Plano Diretor	Período	País	Continente	População	Extensão Territorial (km²)
1	Kinsale	2009 - 2015	Irlanda	Europa	2.298	11.644,00
2	South Kesteven	2011 - 2036	Inglaterra	Europa	141.853	942,60
3	Lisboa	2012 - 2024	Portugal	Europa	504.718	100,05
4	Prizren	2012 - 2025	Kosovo	Europa	177.781	627,00
5	Greenbelt*	2013 - 2023	Canadá	América do Norte	37.242.571	9.984.670,00
6	Gilgit	2014 - 2025	Paquistão	Ásia	1.800.000	38.021,00
7	Seixal	2015 - 2027	Portugal	Europa	184.269	95,50
8	Cork	2015 - 2021	Irlanda	Europa	124.391	187,00
9	Vasilikos	2015 - 2045	Grécia	Europa	799	405,55
10	Barcelos	2015 - 2025	Portugal	Europa	120.391	378,90
11	Dublin	2016 - 2022	Irlanda	Europa	1.361.000	115,00
12	Espinho	2016 - 2026	Portugal	Europa	31.786	21,06
13	Tavira	2017 - 2027	Portugal	Europa	26.167	606,97
14	Clare County	2017 - 2023	Irlanda	Europa	118.817	3.450,00
15	Belfast	2017 - 2021	Irlanda	Europa	275.000	132,50
16	Yerevan	2017 - 2030	Armênia	Ásia	1.073.700	29.000,00
17	Coquimbo	2018 - 2022	Chile	América do Sul	163.036	1.429,30

* Greenbelt é uma região localizada em Ontário no Canadá que inclui um conjunto composto por diferentes municipalidades. Optou-se por utilizar essa AAE no conjunto de dados analisados pois poderia representar o contexto de região metropolitana.

Fonte: as autoras.

como esses critérios têm sido considerados na realização de AAE de planos diretores e quais eventuais contribuições dos casos analisados estão pautadas em boas práticas internacionais preconizadas para a AAE (Quadro 2);

2) estrutura analítica para a realização da AAE: avaliação das principais etapas da AAE, utilizando o referencial teórico proposto por Fischer (1999), pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2006), por McCluskey e João (2011) e Partidário (2012), que representam metodologias para o uso da AAE; essa etapa visa explorar qual estrutura dos relatórios de AAE de planos diretores tem sido empregada e que eventuais contribuições dos casos analisados estão

sustentadas pela estrutura metodológica esperada para uso da AAE em relatórios que têm o alcance esperado para influenciar a dimensão ambiental do plano diretor em todo o ciclo da AAE (Quadro 3);

3) integração da dimensão ambiental em AAE de planos diretores: avaliação dos seis aspectos de integração da AAE ao planejamento urbano, segundo proposta de He et al. (2011); essa etapa visa explorar se os relatórios de AAE de planos diretores têm buscado integrar a dimensão ambiental no planejamento urbano para promoção da sustentabilidade urbana, de modo a identificar quais aspectos têm sido considerados relevantes para essa finalidade (Quadro 4).

Quadro 2 – Critérios de desempenho para análise dos estudos de AAE propostos pela IAIA (2002)

Critérios	Itens	Entendimento
Integrada	1. assegura uma avaliação ambiental apropriada das decisões estratégicas relevantes para atingir o desenvolvimento sustentável? 2. O planejamento integra as dimensões social, ambiental e econômica? 3. O plano indica seus objetivos relacionados a outras PPP's?	Considera as decisões estratégicas com vista ao desenvolvimento sustentável? A avaliação ambiental das decisões estratégicas foi aplicada?
		Apresenta integração dos aspectos ambiental, social e econômico?
		É demonstrado como a AAE aborda a inserção do planejamento no quadro político?
Dirigida à sustentabilidade	4. O Plano indica alternativas mais sustentáveis?	Apresenta análise de alternativas sustentáveis, especificando critérios e metodologia?
Com foco	5. Fornece informação suficiente, confiável e utilizável para o desenvolvimento do planejamento e do processo de tomada de decisão? 6. Concentra-se em questões-chave do desenvolvimento sustentável? 7. Ajusta-se às características do processo de tomada de decisão? 8. É eficaz em termos de custo e tempo?	Existe levantamento e análise dos impactos com a implementação do planejamento?
		Apresenta considerações sobre o desenvolvimento sustentável?
		Há relação nítida entre a AAE e o processo de tomada de decisão?
		Existe levantamento dos custos e tempo de duração para a implementação das atividades?
Verificável	9. É realizada pelas agências responsáveis pelas decisões estratégicas a serem tomadas? 10. É conduzida com profissionalismo, rigor, equidade, imparcialidade e equilíbrio? 11. Há avaliações e verificações independentes do governo? 12. Documenta e justifica como os assuntos de sustentabilidade são considerados no processo decisório?	Não pode ser obtido pela consulta de documentos
		Idem
		Idem
		Idem
Participativa	13. Existe participação social e do governo, ao longo de todo o processo de decisão? 14. Considera explicitamente as suas contribuições e preocupações na documentação e na tomada de decisão? 15. As informações apresentadas são claras e de fácil compreensão para todos os envolvidos?	Possui envolvimento e a participação das partes interessadas na AAE?
		A análise participativa presente na documentação está inserida na AAE?
		Em relação a linguagem e a clareza, o documento possui fácil compreensão das informações, bem como disponibilidade para o acesso de todos os interessados?
Interativa	16. Os resultados da avaliação são disponibilizados em tempo hábil para influenciar o processo decisório e o futuro de outros planejamentos? 17. As informações sobre impactos da implementação da ação estratégica disponibilizadas são suficientes a fim de possibilitar que a decisão seja revista e forneça bases para futuras decisões?	Não pode ser obtido pela consulta de documentos.
		Verificar se há avaliação integrada dos impactos cumulativos, sinérgicos e indiretos nos estudos, considerando os planejamentos correlatos.

Fonte: adaptado de Rizzo et al. (2017).

Quadro 3 – Principais etapas que compõem o instrumento AAE e o respectivo relatório de AAE

Etapas da AAE	Objetivos
Objetivos e Fatores Críticos para decisão	Estabelecer objetivos com foco nas questões ambientais ligadas à fase de decisão. Foco na identificação de problemas ambientais relacionados à implementação do plano e identificar atores envolvidos.
Fase de Diagnóstico Ambiental	Identificar pontos de aplicação; realizar levantamento de ações e medidas necessárias para o planejamento, objetivando reduzir pontos negativos e aumentar os efeitos positivos. Desenvolver relatório ambiental para discussão pública.
Relevância, Tendência e Implicações	Analisar tendências e implicações no processo de planejamento para produzir resultados transparentes e abrangentes nos níveis nacional, regional e local.
Identificação de alternativas	Definir caminhos estratégicos para atingir os objetivos. Valorizar discussão de alternativas ao planejamento.
Mitigação de impactos	Avaliar os impactos de forma dinâmica e verificar alternativas de melhoria futura. Promover medidas de valorização ambiental para integração na ação estratégica.
Monitoramento	Discutir o relatório de AAE com as partes interessadas, antes da tomada de decisão. Monitorar as decisões e implementações da AAE nas PPP. Disponibilizar publicamente os resultados do monitoramento.

Fonte: adaptado de Fischer (1999), McCluskey e João (2011), OCDE (2006) e Partidário (2012).

Quadro 4 – Etapas de integração da AAE ao planejamento urbano e ao planejamento ambiental para promoção de sustentabilidade urbana

Aspectos da Integração	Descrição dos aspectos da integração
Atores	Participação e interação de diferentes atores no processo de avaliação e elaboração de planos.
Procedimentos	Integração de diferentes requisitos processuais e de aprovação para o licenciamento do planejamento urbano.
Conteúdos	Integração de informações, dados e conteúdo de relatórios. Normalmente, o relatório final deve cobrir todos os principais conteúdos de planejamento urbano, planejamento ecológico e AAE e destacar suas partes compartilhadas.
Metodologias	Integração de abordagens de planejamento urbano e ecológico; abordagens de avaliação econômica e social.
Instituições	Definição da organização para garantir a integração; intercâmbio de informações e possibilidades de intervenções entre diferentes setores; definição deveres e das responsabilidades dos atores envolvidos.
Políticas	Integração do desenvolvimento sustentável como princípio orientador geral no planejamento e na avaliação de impacto ambiental de projetos; integração das regulamentações setoriais e das estratégias setoriais; disposições das intervenções políticas para assegurar a integração.

Fonte: adaptado de He et al. (2011).

Adotou-se para a análise quantitativa dos dados referentes aos relatórios de AAE de planos diretores municipais realizados em diversos países no mundo, a Análise Qualitativa Comparativa (QCA) (Ragin, 2009; Rihoux e Ragin, 2008). Segundo Schneider e Wagemann (2010), a QCA permite verificar relações de causalidade na análise cruzada de dados com vistas a sintetizar dados, verificar a coerência de dados com as alegadas relações entre os conjuntos, testar hipóteses e teorias, proporcionar uma visão global sobre suposições de análise, desenvolver novos argumentos teóricos e criar tipologias empíricas. A análise QCA oferece a possibilidade de combinar análise qualitativa detalhada e comparações sistemáticas entre os casos, identificando padrões e seus desvios (Legewie, 2013), possibilitando, também, segundo Varone, Rihoux e Marx (2006), a análise entre casos, intracasos e entre realidade empírica e tipos ideais teóricos.

Assim, as três etapas de análise teórica foram trianguladas pela análise documental e a análise QCA em duas fases: a) aprendizado a partir dos casos de AAE analisados; b) codificação dos resultados da aprendizagem baseada no planejamento urbano por meio da QCA. Conforme descrito por Ragin (2009), há duas principais variantes de conjunto para operacionalizar em QCA: os conjuntos csQCA, que correspondem a um conjunto binário convencional com apenas duas categorias de informações (0 ou 1), e a teoria de conjuntos nessa variante (csQCA), que ramifica as noções de pertencer ou não pertencer. Uma vantagem da análise binária está na possibilidade de escalonar diferentes escores de pertencimento entre parciais ou completos (Ragin,

1987). Assim, na análise dos 17 relatórios de AAE, atribuiu-se 0 para aqueles casos que não atendiam aos critérios especificados e 1 para aqueles que os atendiam.

A análise qualitativa do conteúdo dos relatórios de AAE para planos diretores municipais baseou-se no referencial discutido por Tshibangu e Montaña (2019) sobre a importância dos aspectos procedimentais e de orientações técnicas para a eficácia da implantação da AAE no Brasil para compor um quadro de orientações para a elaboração da AAE de planos diretores.

A análise qualitativa também utilizou o conteúdo dos relatórios de AAE de planos diretores municipais internacionais para identificação de propostas para as principais políticas intersetoriais que constam em planos diretores brasileiros, conforme estabelecido no *Estatuto da Cidade* (Brasil, 2001): mobilidade urbana, uso do solo, energia, recursos hídricos, construções, áreas verdes, resíduos sólidos, habitação, desenvolvimento econômico e desenvolvimento cultural. De acordo com Grangeiro, Ribeiro e Miranda (2020), há falta de articulação entre políticas setoriais do ambiente urbano que afetam sua gestão. Assim, a falta de integração entre as questões ambientais e urbanas exerce impacto na gestão territorial, como reforçado por Pizella e Souza (2015) sobre a necessidade de integração entre as atividades setoriais que afetam o território urbano. A última etapa de análise refere-se à exploração, a partir dos resultados dos casos analisados, de evidências da inclusão da dimensão ambiental em planos diretores propiciadas pelo uso da AAE. Assim, podem ser discutidas recomendações para o uso da AAE aplicada ao plano diretor no Brasil.

Relatórios de AAE de planos diretores

A Tabela 1 apresenta a análise dos relatórios de AAE dos planos diretores internacionais, conforme os critérios da Iaia (2002) estabelecidos no Quadro 2.

Na Tabela 1, considerados os resultados individuais de cada relatório de AAE, observa-se que todos os 17 relatórios de AAE dos planos diretores atendem mais da metade dos 12 critérios de desempenho da Iaia (2002). Dos 17 relatórios de AAE, 11 atendem mais de 75% dos critérios, inclusive dois atendem os critérios em sua integralidade.

Tabela 1 – Análise dos Critérios de desempenho da IAIA (2002) dos Planos Diretores Internacionais

Critérios	Itens	Entendimento dos Critérios IAIA (2002) para análise dos estudos da AAE	Casos de AAE de Planos Diretores Municipais																	Total
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	
			Kinsale	South Kesteven	Lisboa	Prizren	Greenbelt	Gilgit	Seixal	Cork	Vasilikos	Barcelos	Dublin	Espinho	Tavira	Clare Country	Belfast	Yerevan	Coquimbo	
Integrada	1	Considera as decisões estratégicas com vista ao desenvolvimento sustentável? A avaliação ambiental das decisões estratégicas foi aplicada?	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	17
	2	Apresenta integração dos aspectos ambiental, social e econômico?	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	14
	3	É demonstrado como a AAE aborda a inserção do planejamento?	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	17
Sustentabilidade	4	Apresenta análise de alternativas mais sustentáveis, especificando critérios e metodologia?	0	1	1	0	0	1	0	0	1	1	1	0	1	0	0	1	1	9
Com foco	5	Existe levantamento e análise dos impactos com a implementação do planejamento?	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	0	1	11
	6	Apresenta considerações sobre o desenvolvimento sustentável?	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	17
	7	Há relação nítida entre a AAE e o processo de tomada de decisão?	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	16
	8	Existe levantamento dos custos e tempo de duração para a implementação das atividades?	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	4
Participativa	13	Posui envolvimento e a participação das partes interessadas na AAE?	0	1	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
	14	A análise participativa presente na documentação está inserida na AAE?	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	15
	15	Em relação a linguagem e a clareza, o documento possui fácil compreensão das informações, bem como disponibilidade para o acesso de todos os interessados?	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	16
Interativa	17	Verificar se há avaliação integrada dos impactos cumulativos, sinérgicos e indiretos nos estudos, considerando os planejamentos correlatos	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	13
Total			9	11	11	7	9	9	7	8	11	11	12	8	11	9	8	8	12	

Fonte: as autoras, em 2019.

Com relação aos critérios e seus respectivos itens, observa-se que cada um dos cinco critérios é atingido por, pelo menos, a metade dos relatórios de AAE; com relação aos itens, apenas um (item 8) está muito abaixo da metade do atendimento, porém como ele compõe um critério, esse baixo atendimento não prejudica a composição do critério como um todo.

Os resultados da análise da AAE de planos e programas de transporte da Europa realizada por Fischer (2002) atingiram um patamar similar de atendimento, enquanto a análise de AAE de planos de transporte brasileiros realizada por Rizzo, Gallardo e Moretto (2017), um atendimento inferior, próximo a 50%. Não obstante as limitações da universalização desses critérios de boas práticas de AAE para todos os sistemas de AAE em diferentes países do mundo, que precisam ser adaptados para essa realidade, eles têm ajudado com sucesso os praticantes de AAE na avaliação da eficácia da implantação da AAE, como discutido por Fischer e Gazzola (2006).

Desse modo, a análise desses 17 relatórios de AAE de planos diretores demonstra que atendem boa parte das premissas de boas práticas de AAE e podem fornecer evidências sobre a discussão da integração da dimensão ambiental em planos diretores suportados por AAE.

A Tabela 2 apresenta a análise das etapas de AAE observada na análise das AAE dos planos diretores, conforme estabelecido no Quadro 3.

Na Tabela 2, considerados os resultados individuais de cada relatório de AAE, observa-se que à exceção de três relatórios (números 4, 5 e 12), todos os demais 14 relatórios de AAE dos planos diretores atendem mais da metade das cinco das seis etapas, avaliadas pela análise quantitativa binária, da estrutura esperada

para a AAE. Em relação às etapas, observa-se que cada uma das cinco das seis etapas avaliadas é considerada na realização de, pelo menos, a metade dos relatórios de AAE.

A etapa de monitoramento da AAE está ausente em quase metade das AAEs dos planos diretores analisados. Essa etapa é necessária para obter informações acerca da implantação do planejamento urbano e realizar a avaliação das ações previstas. É considerada uma etapa relevante para a eficácia da AAE no planejamento, visto que permite transcender a perspectiva teórica em relação à proposta de implantação, possibilitando o acompanhamento das ações previstas (Morrison-Saunders e Arts, 2004). Segundo Jiricka-Pürner, Wanner e Hainz-Renetzeder (2021), a falta de monitoramento compromete o efeito de aprendizagem da AAE e a própria eficácia do processo de tomada de decisão; sua presença fortalece a visibilidade do processo decisório e a comunicação entre tomadores de decisão e sociedade. A etapa de mitigação de impactos é a segunda etapa mais ausente nos relatórios de AAE analisados; alguns até preveem ações, porém não de modo detalhado. Thérivel e González (2020) destacam que a baixa eficiência da AAE nos planos pode ser resultado da não consideração robusta de medidas de mitigação, fazendo com que sejam ignoradas por planejadores e tomadores de decisão, comprometendo a eficácia dos resultados da AAE.

Em relação à etapa de objetivos e fatores críticos para a decisão avaliada de modo qualitativo, observa-se que os relatórios de AAE abrangem uma temática ampla, com maior prevalência dos temas biodiversidade, mobilidade urbana, água, ar e fatores climáticos. Thérivel e González (2020), Gallardo e Bond (2023), Gallardo et al. (2022) e Nadruz et al.

Tabela 2 – Análise das etapas que compõem o instrumento de AAE nos relatórios de AAE dos Planos Diretores internacionais

Casos de AAE de Planos Diretores	Objetivos e Fatores Críticos para decisão	Etapas da AAE					Total
		Fase de Diagnóstico Ambiental	Relevância, Tendência e Implicações	Identificação de alternativas	Mitigação de impactos	Monitoramento	
1	Biodiversidade, solo; água, ar e clima, energia, ativos relevantes, herança cultural, panorama.	1	1	1	1	1	5
2	Qualidade do ar; biodiversidade, flora e fauna, fatores climáticos, patrimônio cultural, paisagem, patrimônio material, população, água e solo.	1	1	0	1	1	4
3	Função habitacional e vivência humana, recursos ambientais e culturais, mobilidade, energia e alterações climáticas, vitalidade econômica e governo.	1	1	1	1	0	4
4	Biodiversidade, paisagem e uso da terra, gestão de resíduos sólidos, proteção de água, mudança climática e eficiência energética.	1	0	0	0	0	1
5	Água, biodiversidade, prevenção da poluição, mobilidade sustentável, cultura e identidade, agricultura.	1	0	1	0	0	2
6	Estratégias de uso da terra; gerenciamento de tráfego, infraestrutura de resíduos sólidos, poder econômico e sociocultural urbano, adaptação às mudanças climáticas, futuras estratégias de expansão.	1	1	1	0	0	3
7	Coesão territorial e mobilidade, equilíbrio ecológico, equidade e coesão social e desenvolvimento socioeconômico	1	1	1	1	0	4
8	População e saúde, biodiversidade, flora e fauna, solo, água, clima, ativos relevantes, patrimônio cultura e paisagem.	1	1	1	0	1	4
9	Ar, fatores climáticos, solo, água, biodiversidade, ativos relevantes, eficiência, fatores climáticos, solo, água, biodiversidade, ativos relevantes, eficiência de recursos e resíduos, paisagem, ambiente construído e ordenamento do território, patrimônio arqueológico e arquitetônico cultural, saúde e população e ambiente socioeconômico.	1	1	1	1	1	5
10	Identidade cultural, valorização de recursos territoriais, competitividade, organização e gestão municipal, ordenamento territorial, coesão social e potencial humano.	1	1	1	1	0	4
11	População e saúde humana, biodiversidade, flora e fauna, ar, fatores climáticos, água, transporte e gestão de resíduos, herança cultural, paisagem e solos.	1	1	1	1	1	5
12	Solo, orla litorânea, qualidade de vida.	1	0	1	0	0	2
13	Ambiente e paisagem, qualidade de vida, urbanismo e mobilidade, geração de valor e riscos e disfunções ambientais.	1	1	1	1	1	5
14	Biodiversidade, flora e fauna, população, saúde humana e qualidade de vida, solo e geologia, ar e clima, água, ativos relevantes, herança cultural e panorama.	1	1	1	1	1	5
15	População, ar e fatores climáticos, biodiversidade, herança cultural, ativos relevantes.	1	1	1	1	0	4
16	Ar, fatores climáticos, solo, resíduos, população, herança.	1	1	1	0	1	4
17	Desenvolvimento urbano estratégico, desenvolvimento ambiental, desenvolvimento econômico estratégico-social, desenvolvimento cultural, saúde, desenvolvimento esportivo.	1	1	1	1	1	5
Total		17	14	15	11	9	

Fonte: as autoras.

(2018) confirmam o papel relevante que a AAE representa na incorporação de grandes temas da agenda ambiental mundial, como biodiversidade e mudanças climáticas.

A Tabela 3 apresenta a análise dos seis aspectos propostos por He et al. (2011) para integrar planejamento urbano e planejamento ambiental a fim de promover a sustentabilidade urbana orientada pela AAE de planos diretores, conforme estabelecido no Quadro 4.

Na Tabela 3, considerados os resultados individuais de cada relatório de AAE, observa-se que todos os 17 relatórios de AAE dos

planos diretores atendem mais da metade dos seis aspectos de integração de temática ambiental no planejamento urbano, e mais da metade atendem todos os aspectos. Em relação aos seis aspectos, observa-se que são considerados na realização de mais da metade dos relatórios de AAE, e dois aspectos (procedimentos e políticas) estão presentes em todos os relatórios de AAE. Esses resultados se coadunam aos observados por Gallardo, Siqueira-Gay e Ramos (2017), demonstrando o papel que a AAE cumpre na integração entre planejamento urbano e planejamento ambiental.

Tabela 3 – Análise dos aspectos da integração da AAE ao planejamento urbano e ao planejamento ambiental para promoção de sustentabilidade urbana nos planos diretores analisados

Aspectos para integração da dimensão ambiental na AAE de planos diretores								Total
	Casos	Atores	Procedimentos	Conteúdos	Metodologias	Instituições	Políticas	
1	Kinsale	1	1	1	0	0	1	4
2	South Kesteven	1	1	1	1	1	1	6
3	Lisboa	1	1	1	1	1	1	6
4	Prizren	1	1	0	0	0	1	3
5	Greenbelt	1	1	0	0	1	1	4
6	Gilgit	1	1	0	0	1	1	4
7	Seixal	0	1	1	1	0	1	4
8	Cork	0	1	0	1	1	1	4
9	Vasilikos	1	1	1	1	1	1	6
10	Barcelos	1	1	1	1	1	1	6
11	Dublin	1	1	1	1	1	1	6
12	Espinho	1	1	0	0	0	1	3
13	Tavira	1	1	1	1	1	1	6
14	Clare County	1	1	0	1	1	1	5
15	Belfast	1	1	0	1	0	1	4
16	Yerevan	1	1	1	1	1	1	6
17	Coquimbo	1	1	1	1	1	1	6
Total		15	17	10	12	12	17	

Fonte: as autoras.

Integração da AAE em planos diretores

Com base nas análises dos relatórios de AAE dos planos diretores, em âmbito mundial, apresenta-se uma síntese dos principais aspectos identificados que propiciam a integração da AAE aos planos diretores, conforme apresentado no Quadro 5. Essa análise alinha-se ao discutido por Tshibangu e Montaño (2019),

bem como ao destacado por Montaño e Fischer (2018, p. 1) sobre a proposição de “orientações escritas” para contemplarem, além dos requisitos legais, a promoção da qualidade do instrumento em uma situação específica de aplicação. Malvestio e Montaño (2019) também têm enfatizado a necessidade de provisão de um sistema estruturado, com objetivos claros da AAE para avançar na eficácia de sua aplicação no Brasil.

Quadro 5 – Síntese das linhas de ação, objetivos, atividades e potenciais benefícios da inclusão da dimensão ambiental no plano diretor com a integração da AAE aos planos diretores nacionais

Linhas de ação		Objetivos	Atividades	Potenciais benefícios com a inclusão da dimensão ambiental no plano diretor
1ª	Inclusão da estrutura AAE para desenvolvimento das revisões do Plano Diretor	Garantir a inserção das questões ambientais em todo o ciclo de planejamento do plano diretor.	Implementar as etapas estruturais da AAE na realização do Plano Diretor.	Plano Diretor considerando as questões ambientais estratégicas na tomada de decisão da organização do espaço urbano e rural e das atividades associadas.
2ª	Inserção da Metodologia AAE	Adaptar a inserção da metodologia AAE no Plano Diretor, conforme etapas de: objetivos e fatores críticos para decisão; identificação de alternativas; monitoramento. Inserir as etapas inexistentes no instrumento: fase de diagnóstico ambiental; relevância, tendência e implicações; mitigação de impactos.	Realizar estudo prévio das necessidades de cada setor Estratégico do Município com base nos 6 fatores metodológicos de aplicação AAE.	Elaboração de forma participativa dos direcionamentos para cada objetivo estratégico do PDE. Com inserção de preocupações ambientais nas fases metodológica e avaliativa da AAE.
3ª	Inserir os critérios de desempenho AAE	Orientar o desenvolvimento dos processos AAE com foco nas diretrizes da laia.	Implementar, nas análises das alternativas, os critérios de desempenho AAE.	Incorporar ao processo de análise de alternativas as questões sustentáveis para garantir um processo orientado e democrático na tomada de decisão.
4ª	Avaliação de alternativas sustentáveis para a política de desenvolvimento urbano municipal	Maximizar as alternativas existentes no PDE que compõem efeitos positivos para o crescimento e o desenvolvimento urbano. Readaptar novos objetivos para cumprimento de questões sustentáveis atendendo as necessidades do município para possibilitar o desenvolvimento e a implementação de planos setoriais para o desenvolvimento municipal.	Estudo prévio das necessidades de cada área estratégica do município em conjunto com a participação pública, revisando as alternativas e realizando proposição de novas alternativas sustentáveis.	Relatório dos estudos prévios setoriais, com sugestão de reavaliações ou criação de leis municipais e de propostas adaptativas de ações alternativas com cunho sustentável para os impactos de cada alternativa, com objetivo de obter a opção mais adequada em termos de utilização de recursos ambientais, incluindo a verificação dos impactos econômicos e aspectos socioculturais.
5ª	Incorporar as questões integrativas da AAE	Adaptar em todas as etapas de revisão do plano as variáveis integrativas da AAE ao plano.	Após fases de implementação de estrutura e metodologia, deve-se reavaliar as etapas conforme critérios de integração de atores, procedimentos, conteúdo, metodologia, instituições e políticas.	Garantir a integração da AAE ao Plano Diretor. Com revisão de todas as etapas iniciais do instrumento verificando o cumprimento de aspectos determinantes para AAE no planejamento urbano. Verificar e garantir nas etapas anteriores a obtenção e participação de diferentes atores no processo de avaliação; elaboração de plano; integrar as abordagens, informações, dados e conteúdo de relatórios; realizar a definição de deveres e responsabilidades dos atores envolvidos e promover a integração com regulamentações setoriais.
6ª	Inserir instrumentos de indução do desenvolvimento urbano	Garantir a efetivação dos objetivos do plano diretor estratégico por meio de instrumentos de regulamentação.	Capacitação para colaboradores municipais e inserção de fiscalização para desenvolver e implementar todos os objetivos do instrumento.	Realizar reuniões com todos os órgãos da administração municipal para incorporar a AAE aos processos. Capacitação e desenvolvimento dos colaboradores municipais em relação aos objetivos do plano e suas propostas baseadas na AAE. Incorporação de relatórios de acompanhamento das ações executadas e fiscalização dos setores envolvidos.
7ª	Inserir etapa de monitoramento	Garantir a avaliação contínua das etapas AAE inseridas no PDE.	Desenvolver as ações de monitoramento para identificação de necessidade de alteração ou correção das ações previstas no instrumento, inclusive na fase de monitoramento.	Avaliar e fiscalizar a qualidade das informações referente à fase de monitoramento para identificação de alteração ou correção das medidas estabelecidas nas etapas anteriores.

Fonte: as autoras.

Os pontos identificados no Quadro 5 se coadunam aos estabelecidos por Fabbro Neto e Souza (2009), que reforçavam a necessidade de realizar a AAE durante a revisão do plano diretor municipal como meio para ampliar a participação dos atores e referendar suas visões na discussão das consequências ecológicas de ações do desenvolvimento urbano, apresentando, ainda, vários elementos adicionais que podem reforçar isso. A integração, estrutura e sistemática da AAE na construção de planos diretores também se alinha ao discutido por Gallardo, Siqueira-Gay e Ramos (2017), Amaral et al. (2022) e He et al. (2011), permitindo auferir os potenciais benefícios da integração ambiental na agenda do planejamento urbano, materializada pelos planos diretores. Reforça-se a importância da etapa de monitoramento de AAE, conforme Partidário e Arts (2005), que visa gerenciar a implementação dos processos de planejamento, ou sobre a implementação das decisões em nível estratégico.

O instrumento AAE visa subsidiar a construção do plano diretor considerando-se a temática ambiental, mas também em perspectiva estratégica, como recomendado por Ultramari e Rezende (2008), em termos da visão mais atual da administração pública. De igual modo, o uso sistemático da AAE permite englobar as questões socioambientais nos processos de ordenamento do território, como recomendado por Lima, Lopes e Façanha (2019) para o enfrentamento dos desafios da gestão urbana e do planejamento ambiental.

No Quadro 6, são consideradas as principais políticas intersetoriais orientadas a serem consideradas nos planos diretores brasileiros, conforme estabelecido no *Estatuto da Cidade*

(Brasil, 2001), que estão presentes nos relatórios de AAE de planos diretores internacionais. No Quadro 7, destacam-se algumas das principais propostas ou objetivos para essas mesmas políticas intersetoriais apresentadas nesses relatórios de AAE.

O Quadro 6 mostra que, considerado o conjunto dos relatórios de AAE analisados, as políticas intersetoriais, como recomendadas pela política nacional (Brasil, 2001), também são consideradas em planos diretores internacionais, algumas com elevada ou total presença na amostra considerada, como áreas verdes, diversidade cultural e mobilidade urbana. Isso corrobora a análise realizada sobre a validade das contribuições desse conjunto de relatórios de AAE analisados para a prática nacional.

O Quadro 7, por sua vez, detalha que em relação às políticas intersetoriais relevantes para a construção dos planos diretores no país, o uso da AAE para orientação dos planos diretores garante a transversalidade da temática ambiental entre elas. Por exemplo, políticas que não são diretamente ligadas à temática ambiental, como desenvolvimento econômico, apresentam propostas a ela relacionadas, como energias renováveis, consumo sustentável, alimentos sustentáveis e recuperação de ambientes degradados. Também é possível considerar que há sinergia entre políticas com forte aderência à temática ambiental, como pode ser observado, se analisadas de modo integrado, as políticas de áreas verdes, recursos hídricos e uso do solo. Políticas intersetoriais bastante integradas à gestão territorial e gestão setorial, como habitação, construções, energia e mobilidade urbana, apresentam propostas que destacam a temática ambiental, como medidas

Quadro 6 – Principais políticas intersetoriais que constam nos relatórios de AAE de planos diretores municipais internacionais

Casos de AAE de Planos Diretores		Mobilidade urbana	Uso do solo	Energia	Recursos hídricos	Construções	Áreas verdes	Resíduos sólidos	Habitação	Desenvolvimento econômico	Desenvolvimento cultural
1	Kinsale	x	x	x	x		x	x			x
2	South Kesteven	x	x	x	x	x	x				
3	Lisboa	x	x	x	x		x		x	x	x
4	Prizren	x	x	x	x		x	x			x
5	Greenbelt	x		x	x	x	x	x		x	x
6	Gilgit	x	x	x	x			x	x	x	x
7	Seixal	x	x				x			x	x
8	Cork	x	x		x	x	x				x
9	Vasilikos	x	x	x	x	x	x	x		x	x
10	Barcelos	x	x			x	x		x	x	x
11	Dublin	x	x	x	x		x	x			x
12	Espinho	x		x	x	x	x		x	x	x
13	Tavira	x	x	x	x	x	x	x		x	x
14	Clare County	x		x	x		x	x	x		x
15	Belfast	x	x		x		x	x	x	x	x
16	Yerevan	x	x		x		x	x	x	x	x
17	Coquimbo	x				x	x	x	x	x	x

Fonte: autoras, em 2019.

Quadro 7 – Principais propostas ou objetivos para políticas intersetoriais urbanas identificadas nos relatórios de AAE dos planos diretores

Mobilidade urbana	• Promover mobilidade sustentável e integrada, com redução da dependência do carro e incentivo ao uso de transporte público, ciclovias e caminhadas. • Desenvolver e melhorar a rede viária e os transportes públicos, favorecendo intermodalidade, conectividade entre aglomerados urbanos e acessibilidade na rede viária. • Mitigação e adaptação às mudanças climáticas, incluindo gestão de riscos, qualidade do ar e redução de ruído. • Maximizar modos de transporte sustentáveis e proporcionar facilidade de movimento para todos os usuários, incentivando a mobilidade sustentável. • Avaliar a evolução da rede de transportes, a articulação de funções intermodais e as tendências de transferência modal, em face dos mecanismos de controle de estacionamento e da qualidade da oferta de alternativas de transporte. • Melhorar as infraestruturas de transporte e de engenharia para garantir a qualidade do ar, reduzir os gases de efeito estufa e proteger a segurança no trânsito.
Uso do solo	• Conservação e restauração da cobertura do solo para manter sua capacidade funcional ecológica. Redução da contaminação do solo e preservação de sua qualidade para garantir sua funcionalidade ambiental, social e cultural. • Melhoria da estrutura de planejamento e integração territorial do ambiente urbano para assegurar a suficiência funcional e a sustentabilidade do desenvolvimento territorial. • Identificação e uso sustentável de recursos naturais como a areia e de materiais de construção e otimização do uso de terras agrícolas irrigadas. • Desenvolvimento territorial planejado e aumento da eficiência do uso do solo urbano para assegurar o suprimento adequado de serviços e instalações urbanas. • Prevenção da ocupação de áreas contaminadas e estabelecimento de condições para a realocação de atividades de risco em áreas de solo e água não contaminados
Energia	• Aproveitamento dos recursos renováveis, como a energia eólica e a hídrica, visando reduzir a dependência de combustíveis fósseis e mitigar os impactos ambientais. • Monitoramento da eficiência energética dos espaços públicos, bem como da gestão dos sistemas de abastecimento, com o objetivo de promover o uso racional de energia. • Promoção da tecnologia de energia renovável, com incentivos para o seu uso em âmbito doméstico e em pequenas empresas. • Avaliação do potencial de promoção da eficiência energética e de aproveitamento de fontes de energia renovável, levando em conta a vulnerabilidade territorial a fenômenos meteorológicos extremos e os mecanismos de adaptação às alterações climáticas. • Minimização de todas as formas de poluição do ar, bem como promoção da conservação de energia em todos os setores. • Promoção do desenvolvimento de comércio e construções de baixo carbono. • Combate às alterações climáticas, por meio da promoção de layouts e edifícios energeticamente eficientes e do incentivo ao aproveitamento de fontes renováveis de energia. • Realização de planos urbanos sustentáveis que antecipem os efeitos das alterações climáticas. • Reconhecimento da ameaça representada pelas alterações climáticas e melhoria da preparação e capacidade para responder aos seus impactos, incluindo a limitação das emissões de gases de efeito estufa do consumo de petróleo e a promoção de fontes alternativas de energia.
Recursos hídricos	• Adoção de práticas sustentáveis na gestão dos recursos hídricos, com ênfase no uso racional e eficiente da água e redução da poluição. • Melhoria da qualidade da água em rios, lagos, águas costeiras e subterrâneas, por meio de planejamento, implementação de medidas e prevenção da contaminação. • Proteção e restauração dos ecossistemas aquáticos e redução do impacto de substâncias poluentes. Garantia de acesso universal à água potável e atualização da infraestrutura para atender às necessidades futuras; • Implementação de sistemas sustentáveis de drenagem urbana para minimizar os impactos na qualidade e quantidade das águas subterrâneas. • Avaliação da qualidade dos recursos hídricos e infraestrutura em áreas urbanas. • Implementação de projetos de reconstrução de infraestrutura de tratamento de esgoto e limpeza de leitos de rios e lagos. • Proteção e limpeza de reservatórios, lagos e faixas costeiras para manter a qualidade e preservar os ecossistemas aquáticos
Construções	• Incentivar edifícios de alto desempenho. • Garantir a integração bem-sucedida das áreas de novos empreendimentos residenciais às áreas residenciais existentes. • Considerar fatores de sustentabilidade ao planejar áreas industriais. • Promover o desenvolvimento sustentável de novas infraestruturas para atender à população futura da cidade; • Preservar e promover o uso público de patrimônios históricos; • Assegurar a gestão infraestrutura, requalificar os espaços públicos existentes e incrementar a conectividade ecológica. • Avaliar construções ilegais existentes. • Proteger o ambiente, as paisagens naturais e construídas.
Áreas verdes	• Promover a conservação e restauração de ecossistemas e áreas verdes, incluindo florestas e paisagens, através de ações como a plantação de florestas e a proteção de áreas vulneráveis a desastres naturais. • Proteger habitats e espécies, incluindo a biodiversidade marinha, aquática, flora e fauna, através da gestão estratégica do litoral e da identificação de oportunidades para novos habitats e zonas de vida selvagem. • Minimizar a emissão de gases de efeito estufa e conservar elementos de paisagem da cidade. • Proteger e restaurar ecossistemas e espécies terrestres e marinhas, implementando efetivamente o ordenamento do espaço marítimo e a gestão costeira integrada nas zonas costeiras. • Desenvolver, regenerar e revitalizar as áreas urbanas, avaliando a valorização e a salvaguarda dos valores naturais, em particular em áreas protegidas. • Aumentar o número de espaços verdes e comodidades disponíveis para o público, protegendo, conservando e melhorando a diversidade e integridade da ampla gama de habitats, espécies e corredores de vida selvagem, bem como outros sites da conservação da natureza, eliminando ameaças à biodiversidade, incluindo espécies invasoras, e promovendo a infraestrutura verde, incluindo zonas ribeirinhas e corredores de vida selvagem.
Resíduos sólidos	• Redução da geração de resíduos sólidos e minimização do volume produzido, com uma abordagem sustentável de gestão de resíduos, incluindo a reciclagem e a localização adequada de aterros sanitários. • Melhoria da gestão de resíduos sólidos no município, por meio da adoção de boas práticas de gestão, incluindo a reutilização, a reciclagem e outras formas de recuperação. • Prevenção e minimização da poluição causada por resíduos industriais e outros usos e atividades, garantindo um alto nível de proteção ambiental. • Implementação da pirâmide de resíduos, incentivando a reutilização e reciclagem de materiais sempre que possível, bem como a avaliação das áreas urbanas para garantir que sejam servidas pela rede básica de infraestrutura adequada.
Habituação	• Promover a melhoria das condições de vida da população e a modernização das habitações através de estratégias que considerem a dinâmica do setor imobiliário, as tendências demográficas e a qualidade da oferta habitacional. • Desenvolver indústrias com práticas ambientalmente sustentáveis e excluir a expansão de zonas industriais, além de reprojeter ou remover instalações agrícolas das áreas urbanas. • Identificar os requisitos de reassentamento e fornecer estratégias adequadas para as populações afetadas, a fim de reduzir a lacuna de urbanização no setor rural e promover a descentralização da comunidade. • Maximizar a reutilização sustentável do ambiente construído existente, incluindo locais abandonados, em desuso e locais, para proporcionar oportunidades para moradias de boa qualidade e atender às necessidades habitacionais da população.
Desenvolvimento econômico	• Estabelecer um centro de negócios com bancos de dados de recursos para apoiar empreendedores. • Oferecer treinamentos em gestão de energia, energias renováveis e consumo sustentável para pequenas e médias empresas. • Avaliar a capacidade de inclusão social, atração de novos investimentos e produção de conhecimento na região. • Apoiar a agricultura local e a produção de alimentos sustentáveis. • Promover a produção e consumo sustentáveis e melhorar a qualidade de vida. • Requalificar os espaços de acolhimento e controlar a dispersão de atividades industriais dentro e fora do sistema urbano. • Oferecer espaços qualificados dedicados às atividades econômicas. • Valorizar as áreas agrícolas da região.
Desenvolvimento cultural	• Conceber uma estratégia de salvaguarda e valorização do patrimônio natural e construído bem como a preservação do espaço rural como identidade cultural e paisagística. • Promover a atratividade turística em torno dos valores identitários, protegendo, reabilitando, valorizando e promovendo o patrimônio histórico-cultural. • Avaliar a dimensão de culturalidade do município, incluindo a valorização do patrimônio cultural, arquitetônico, arqueológico e imaterial, bem como a dimensão social da cultura por meio do potencial de integração dos imigrantes enquanto fator de diferenciação multicultural, identificando locais de valor cultural, natureza, conservação e importância recreativa que requerem proteção e desenvolvimento. • Reconhecer a diversidade religiosa, étnica e sociocultural da cidade, e resgatando os grupos étnicos originais da comunidade. • Proteger, conservar e melhorar paisagem natural e construída com vistas de valor local e características turísticas, e melhorar as competências e a educação dos residentes, proporcionando oportunidades de aprendizagem ao longo da vida acessíveis e de alta qualidade.

Fonte: as autoras.

proativas para recuperação de passivos ambientais (reutilização sustentável do ambiente construído existentes, incluindo locais abandonados em habitação, por exemplo); preservação ambiental (incrementar a conectividade ecológica em construções, por exemplo); otimização de recursos naturais (maximizar modos de transportes sustentáveis em mobilidade urbana, por exemplo). Tal visão se coaduna ao discutido por Lima, Lopes e Façanha (2019) para a elaboração dos planos diretores das cidades brasileiras que, dado o processo acelerado de transformação, vem demandando planejamento dinâmico, com integração entre os planos setoriais, com visão holística.

Pode-se considerar, a partir da análise dos Quadros 6 e 7, que os planos diretores internacionais, orientados com os subsídios da AAE, consideram propostas ou têm objetivos que fomentam a utilização eficiente dos recursos naturais, a preservação dos ecossistemas, a redução dos impactos ambientais e a promoção da qualidade de vida da população. Temas como energias renováveis, uso sustentável de recursos hídricos, emissões de gases de efeito estufa, adaptação a mudanças climáticas, biodiversidade, gestão integrada de resíduos, dentre outros temas relevantes da área ambiental, estão presentes em mais de uma política intersetorial, denotando potencial de sinergia entre elas. Essa visão integrada, pautada no desenvolvimento sustentável, está alinhada ao destacado por He et al. (2011) como um princípio essencial no desenvolvimento de planos diretores municipais.

Assim, pode-se considerar que principais ações ou objetivos para políticas intersetoriais urbanas identificadas nos relatórios de AAE dos planos diretores internacionais têm sido direcionados para a promoção do desenvolvimento

sustentável para confecção de planos diretores, como reforçado por He et al. (2011), e para o contexto nacional, como reforçado por Lima, Lopes e Façanha (2019).

Considerações finais

A AAE tem sido utilizada em vários municípios do mundo (mais de 90 países a utilizam regularmente) para elaboração dos seus planos diretores, como um instrumento de apoio à tomada de decisão caracterizada por um processo amplo, participativo, estratégico e integrador da temática ambiental ao planejamento urbano.

As boas práticas de AAE encontradas na maioria dos casos de relatórios de AAE de planos diretores denotam a flexibilidade do instrumento para ter um desempenho adequado, e consequentemente auferir potenciais benefícios, em uma gama variada de contextos decisórios e de planejamento de elaboração de planos diretores em municípios, em diferentes localidades, em diversas condições socioambientais e de planejamento.

A identificação de boas práticas, padronização das etapas, integração entre planejamento urbano e planejamento ambiental encontradas nos casos de AAE de planos diretores internacionais estudados corroboram características intrínsecas e sistêmicas do instrumento que permitem considerar benefícios associados ao seu uso sistemático.

Pode-se considerar que a inclusão da dimensão ambiental na elaboração de planos diretores é possibilitada pelo uso da AAE de um modo integrado e sinérgico. Os recursos inerentes ao uso do instrumento da AAE permitem fundamentar a integração da dimensão

ambiental no contexto de confecção do plano diretor, independentemente das características do planejamento e de contextos decisórios. Por ser um instrumento amplamente utilizado, testado e com métricas objetivas de avaliação, permite alcançar seu objetivo de inclusão da temática ambiental ao planejamento, como pode ser verificado nos casos analisados que, por serem diversificados, permitem recomendações para a aplicação da AAE no país.

Desse modo, em consonância a municípios brasileiros, como São Paulo e Niterói, que preconizam o uso do instrumento na realização dos seus planos diretores, recomenda-se que essa diretriz possa ser internalizada aos demais municípios do País. Essa recomendação sustenta-se no potencial do instrumento em permitir que a temática ambiental possa ser discutida transversalmente, entre as políticas intersetoriais que compõem o plano diretor de municípios brasileiros, agregando conhecimento técnico com participação pública.

A análise dos casos de AAE de planos diretores internacionais também revelou fragilidades no uso do instrumento, como aspectos relacionados a custos e prazos, e pouca ênfase no monitoramento dos planos após aprovação. Essas limitações não podem ser generalizadas devido ao recorte do estudo, mas expõem

aspectos que devem ser aprimorados para maximizar os benefícios associados do uso da AAE nesse contexto.

Embora as linhas de ações discutidas neste trabalho para a incorporação da AAE na preparação e revisão de planos diretores municipais sejam de caráter ainda preliminar, tendem a valorizar os potenciais benefícios do seu uso para otimizar a internalização da variável ambiental em planos diretores no País.

Por ser uma proposta teórica, pautada na prática externa cotejada ao contexto nacional, requer ser testada para demonstrar sua viabilidade. Considera-se que o planejamento urbano, devido aos complexos processos de urbanização e ocupação do espaço e às suas interfaces com a temática socioambiental, é um campo promissor para que a AAE se torne um instrumento obrigatório. O uso sistemático da AAE em planos diretores pode vir a fortalecer as premissas do *Estatuto da Cidade*, visto o escopo estratégico dessa política urbana nacional e desse instrumento de suporte à tomada de decisão.

Recomenda-se que estudos futuros possam detalhar e/ou ajustar as linhas de ação propostas para a realização da AAE em consonância a um fluxo de elaboração de um plano diretor municipal.

[I] <https://orcid.org/0000-0001-7797-3247>

Universidade Nove de Julho, Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis.
São Paulo, SP/Brasil
debora87mm@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-5169-997X>

Universidade Nove de Julho, Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis.
São Paulo, SP/Brasil.
Universidade de São Paulo, Escola Politécnica. Departamento de Engenharia Hidráulica e Ambiental.
São Paulo, SP/Brasil.
amarilislcfgallardo@gmail.com

[III] <https://orcid.org/0000-0002-1961-2037>

Universidade Federal de São Paulo, Escola Paulista de Política, Economia e Negócios, Departamento Acadêmico de Administração, Osasco, SP/Brasil
Universidade São Judas, Mestrado Profissional em Engenharia Civil, São Paulo, SP/Brasil
kniesscl@gmail.com

Nota de agradecimento

Amarilis Lucia Casteli Figueiredo Gallardo agradece à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), por meio dos processos 2023/14.497/6 e 2024/01097-2, e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio do Processo 306419/2023-8. Cláudia Terezinha Kniess agradece ao CNPq por meio do Processo 306244/2020-9.

Referências

- AMARAL, G. V., SANTOS, M. H. C. D., GALLARDO, A. L. C. F.; SIQUEIRA-GAY, J. (2022). Avaliação ambiental estratégica e projetos de intervenção urbana: integração das questões ambientais estratégicas no planejamento urbano de São Paulo. *Anais*. Blumenau, v. 19, n. 1, pp. 1-34. Disponível em: https://repositorio.usp.br/directbitstream/48299ae4-cbf2-4227-8dcc-550fe0c38409/Avalia%C3%A7%C3%A3o_Ambiental_Estrat%C3%A9gica_e_Projetos_de_Interven%C3%A7%C3%A3o_Urbana_integra%C3%A7%C3%A3o_das_quest%C3%B5es_ambientais_estrat%C3%A9gicas_no_planejamento_urbano_de_S%C3%A3o_Paulo.pdf. Acesso em: 26 ago 2024.
- BARCELOS (2015). *Plano Diretor Municipal de Barcelos: Avaliação Ambiental Estratégica*. Disponível em: <https://www.cm-barcelos.pt/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=11238>. Acesso em: 8 ago 2019.

- BELFAST (2017). The Belfast Agenda Community Plan for Belfast: Strategic Environmental Assessment. Disponível em: <https://www.belfastcity.gov.uk/nmsruntime/saveasdialog.aspx?IID=33488&SID=1644>. Acesso em: 9 ago 2019.
- BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 2 maio 2018.
- _____. (2000). *Lei n. 11.520*, de 3 de agosto. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece normas para a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente no Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2011520.pdf>. Acesso em: 28 abr 2023.
- _____. (2001). Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho. *Estatuto da Cidade*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 2 maio 2018.
- _____. (2007). *Decreto n. 44.820* de 20 de julho. Regulamenta a Lei n. 11.520, de 3 de agosto de 2000. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente. Porto Alegre, RS, Governo do Estado do Rio Grande do Sul.
- _____. (2010). *Lei Complementar n. 646* de 9 de dezembro. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências. Porto Alegre, RS, Câmara Municipal de Porto Alegre.
- _____. (2019). *Lei n. 11.181* de 5 de dezembro. Dispõe sobre o Plano Diretor de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte, MG, Prefeitura de Belo Horizonte.
- CAPE, L. et al. (2018). Exploring pluralism—Different stakeholder views of the expected and realised value of strategic environmental assessment (SEA). *Environmental Impact Assessment Review*, v. 69, pp. 32-41.
- CELLARD, A. (2008). “A análise documental”. In: POUPART, J. et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, Vozes, v. 295, pp. 2010-2013.
- CLARE COUNTY (2017). *Clare County Development Plan 2017-2023*. Disponível em: <https://www.clarecoco.ie/services/planning/publications/clare-county-development-plan-2017-2023-volume-1-written-statement-24125.pdf>. Acesso em: 9 ago 2019.
- COQUIMBO (2017). *Evaluación ambiental estratégica: plan regional de ordenamiento territorial*. Disponível em: <https://eae.mma.gob.cl>. Acesso em: 8 ago 2019.
- CORK (2015). *Development Plan Cork City Council 2015-2021*. Disponível em: <https://www.corkcity.ie/en/council-services/services/planning/development-plan/city-development-plan.html>. Acesso em: 10 ago 2019.
- COSTA, H. A.; BURSZTY, N. M. A. A.; NASCIMENTO, E. P. D. (2009). Participação social em processos de avaliação ambiental estratégica. *Sociedade e Estado*. Brasília, v. 24, n. 1, pp. 89-113.
- CRESPO, B. R. M.; RAIMUNDO, M. R. (2018). Discussão de alternativas nos processos de Avaliação Ambiental Estratégica em Minas Gerais. *Geociências*, v. 37, n. 4, pp. 909-920.
- DE MONTIS, A. et al. (2014). SEA effectiveness for landscape and master planning: An investigation in Sardinia. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 47, pp. 1-13.
- FABBRO NETO, F.; SOUZA, M. P. D. (2009). Avaliação Ambiental Estratégica e desenvolvimento urbano: contribuições para o Plano Diretor Municipal. *Revista Minerva*, v. 6, n. 1, pp. 85-90.

- FISCHER, T. B. (1999). Benefits arising from SEA application – a comparative review of North West England, Noord-Holland, and Brandenburg-Berlin. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 19, n. 2, pp. 143-173.
- _____. (2002). Strategic environmental assessment performance criteria—the same requirements for every assessment?. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, v. 4, n. 1, pp. 83-99.
- _____. (2007). Theory & practice of SEA: towards a more systematic approach. London, Earthscan.
- FISCHER, T. B.; GAZZOLA, P. (2006). SEA effectiveness criteria – equally valid in all countries? The case of Italy. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 26, n. 4, pp. 396-409.
- GALLARDO, A. L. C. F.; BOND, A. (2023). Delivering an analytical framework for evaluating the delivery of biodiversity objectives at strategic and project levels of impact assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 99, p. 107049.
- _____. (2024). Tiering biodiversity issues from strategic environmental assessment to environmental impact assessment: exploring documentary evidence from Brazil and England. *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 42, n. 3, pp. 1-13.
- GALLARDO, A. L. C. F.; DUARTE, C. G.; DIBO, A. P. A. (2016). Strategic environmental assessment for planning sugarcane expansion: a framework proposal. *Ambiente & Sociedade*, v. 19, n. 2, pp. 67-92.
- GALLARDO, A. L. C. F.; MACHADO, D. M. M.; KNISS, C. T. (2021). Avaliação Ambiental Estratégica na Pesquisa Acadêmica Brasileira. *Ambiente & Sociedade*, v. 24, e00223.
- GALLARDO, A. L. C. F.; SANTOS, C. A.; BOND, A.; MORETTO, E. M.; MONTAÑO, M.; ATHAYDE, S. (2022). Translating best practice principles into criteria for evaluating the consideration of biodiversity in SEA practice. *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 40, n. 5, pp. 437-449.
- GALLARDO, A. L. C. F.; SIQUEIRA-GAY, J.; RAMOS, H. R. (2017). Contribuições da Avaliação Ambiental Estratégica à gestão urbana. In: ENANPUR. *Anais*. Natal, v. 17, n. 1.
- GILGIT (2014). *Master Plan for Gilgit City*. Disponível em: <http://api.commissierner.nl/docs/mer/diversen/pos722-sea-masterplan-gilgitcity.pdf>. Acesso em: 10 ago 2019.
- GRANGEIRO, E. L. D. A.; RIBEIRO, M. M. R.; MIRANDA, L. I. B. D. (2020). Integração de políticas públicas no Brasil: o caso dos setores de recursos hídricos, urbano e saneamento. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 22, pp. 417-434.
- GREENBELT (2013). *Canada's Capital Greenbelt Master Plan*. National Capital Commission. Disponível em: <http://ncc-ccn.gc.ca/our-plans/greenbelt-master-plan>. Acesso em: 10 ago 2019.
- HADDADAWAY, N. R. et al. (2015). The role of Google Scholar in evidence reviews and its applicability to grey literature searching. *PLOS ONE*, v.10, n. 9, e0138237.
- HE, J. et al. (2011). Framework for integration of urban planning, strategic environmental assessment and ecological planning for urban sustainability within the context of China. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 31, n. 6, pp. 549-560.
- JIRICKA-PÜRRER, A.; WANNER, A.; HAINZ-RENETZEDER, C. (2021). Who cares? Don't underestimate the values of SEA monitoring! *Environmental Impact Assessment Review*, v. 90, 106610.
- KINSALE (2009). *Kinsale Development Plan 2009-2015. Strategic Environmental Assessment and Appropriate Assessment*. Disponível em: <https://corkcoco-plans.ie/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2016/07/KINSALE-DEV-PLAN-VOL-1-Survey-and-Analysis.pdf>. Acesso em: 8 ago 2019.
- LANGLEY, A. (1999). Strategies for theorizing from process data. *Academy of Management Review*, v. 24, n. 4, pp. 691-710.

- LEDDA, A. et al. (2021). Integrating adaptation to climate change in regional plans and programmes: The role of strategic environmental assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 91, 106655.
- LEGEWIE, N. (2013). An introduction to applied data analysis with qualitative comparative analysis. In: *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research*, v. 14, n. 3.
- LIMA, S. M. S. A.; LOPES, W. G. R.; FAÇANHA, A. C. (2019). Desafios do planejamento urbano na expansão das cidades: entre planos e realidade. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 11, pp. 1-16.
- LISBOA (2012). *Plano Director Municipal de Lisboa*. AAE DO PDM DE LISBOA. Disponível em: <http://www.cm-lisboa.pt/viver/urbanismo/planeamento-urbano/plano-diretor-municipal/pdm-em-vigor>. Acesso em: 9 ago 2019.
- MALVESTIO, A. C.; MONTAÑO, M. (2019). From medicine to poison: how flexible strategic environmental assessment may be? Lessons from a non-regulated SEA system. *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 37, n. 5, pp. 1-15.
- MARICATO, E. (2000). “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Rio de Janeiro, Vozes.
- MARTINS, M. L. R. (2011). São Paulo, centro e periferia: a retórica ambiental e os limites da política urbana. *Estudos Avançados*, v. 25, n. 71, pp. 59-72.
- McCLUSKEY, D.; JOÃO, E. (2011). The promotion of environmental enhancement in Strategic Environmental Assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 31, n. 3, pp. 344-351.
- MILNER-GULLAND, E. J. et al. (2021). Four steps for the Earth: mainstreaming the post-2020 global biodiversity framework. *One Earth*, v. 4, n. 1, pp. 75-87.
- MONTAÑO, M.; SOUZA, M. P. (2015). Impact assessment research in Brazil: achievements, gaps and future directions. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, v. 17, n. 1, 1550009.
- MONTAÑO, M.; FISCHER, T. B. (2019). Towards a more effective approach to the development and maintenance of SEA guidance. *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 37, n. 2, pp. 97-106.
- MONTEIRO, M. B.; PARTIDÁRIO, M. R. (2017). Governance in Strategic Environmental Assessment: Lessons from the Portuguese practice. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 65, pp. 125-138.
- MORGAN, R. K. (2012). Environmental impact assessment: the state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 30, n. 1, pp. 5-14.
- MORRISON-SAUNDERS, A.; ARTS, J. A. (2004) Exploring the dimensions of EIA follow-up. In: IAIA'04 Impact Assessment for Industrial Development Whose Business Is It? In: 24TH ANNUAL MEETING OF THE INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT. Vancouver, Canadá.
- NADRUZ, V. N. et al. (2018). Identifying the missing link between climate change policies and sectoral/regional planning supported by Strategic Environmental Assessment in emergent economies: lessons from Brazil. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, v. 88, pp. 46-53.
- NITERÓI (RJ) – Secretaria de Urbanismo e Mobilidade (2024). *Plano Diretor de Niterói*. Niterói/RJ: Prefeitura Municipal de Niterói. Disponível em: <https://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/planodiretor.html>. Acesso em: 26 ago 2024.
- NITZ, T., BROWN, A. L. (2001). SEA must learn how Policy Making works. *Journal of Environmental Assessment Policy AND Management*, n. 3, pp. 329-342.
- NOBLE, B., NWANEKEZIE, K. (2017). Conceptualizing strategic environmental assessment: Principles, approaches and research directions. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 62, pp. 165-173.

- OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2006). *Regards sur l'éducation: les grandes lignes. organisation de coopération et de Développement Économiques*.
- OVERGAARD, K. R. (2004). *Planning methods. Road engineering for development*. Spon Press. London, UK, pp. 92-113.
- PAEZ, A. (2017). Gray literature: An important resource in systematic reviews. *Journal of Evidence-Based Medicine*, v. 10, n. 3, pp. 233-240.
- PARTIDÁRIO, M. D. R. (2007). Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica – orientações metodológicas. *Agência Portuguesa do Ambiente. Lisboa*.
- _____. (2012). Guia de melhores práticas para Avaliação Ambiental Estratégica – orientações metodológicas para um pensamento estratégico em AAE. *Agência Portuguesa do Ambiente. Lisboa*.
- PARTIDÁRIO, M. R.; ARTS, J. (2005). Exploring the concept of strategic environmental assessment follow-up. *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 23, n. 3, pp. 246-257.
- PFEIFFER, P. (2000). *Texto para discussão 37: planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*. Textos para Discussão e Ensaio da Enap.
- PIZELLA, D. G.; SOUZA, M. P. (2015). O uso da Avaliação Ambiental Estratégica nas decisões sobre cultivos transgênicos no Brasil. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 33.
- PRIZREN (2012). Prizren Municipal Development Plan 2025 Strategic Environmental Assessment (SEA) Report (draft). Municipal Spatial Planning Support Programme in Kosovo. Disponível em: https://unhabitat-kosovo.org/un_habitat_documents/strategic-environmental-assessment-sea-for-municipal-development-plan-mdp-of-prizren/. Acesso em: 9 ago 2019.
- RAGIN, C. (1987). *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley, University of California Press.
- _____. (2009). Qualitative comparative analysis using fuzzy sets (fsQCA). Configurational comparative methods: Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques. *Sage Publications*, California, v. 51, pp. 87-121.
- REZENDE, D. A. (2009). Planejamento estratégico municipal: projeto de planejamento e de política pública de um município brasileiro. *Planejamento e políticas públicas*, v. 1, n. 32, pp. 173-204.
- REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. (2007). Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. *Revista de Administração Pública*, v. 41, n. 2, pp. 255-272.
- RIHOUX, B.; RAGIN, C. C. (2008). Configurational comparative methods: Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques. *Sage Publications*. California, v. 51.
- RIZZO, H. B.; GALLARDO, A. L. C. F.; MORETTO, E. M. (2017). Avaliação ambiental estratégica e planejamento do setor de transportes paulista. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, v. 22, pp. 1085-1094.
- SADLER, B.; VERHEEM, R. (1996). Strategic environmental assessment 53: status, challenges and future directions. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands.
- SÁNCHEZ, L. E. (2017). Por que não avança a avaliação ambiental estratégica no Brasil? Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. v. 31, n. 89, pp. 167-183.
- SÁNCHEZ, L. E.; CROAL, P. (2012). Environmental impact assessment, from Rio-92 to Rio+ 20 and beyond. *Ambiente & Sociedade*, v. 15, n. 3, pp. 41-54.
- SANTOS, S. M.; GALLARDO, A. L. C. F. (2024). AAE no planejamento e gestão dos recursos hídricos: uma visão geral da literatura científica internacional. *Revista de Gestão de Água da América Latina*, v. 21, pp. 1-16.

- SÃO PAULO (1994). Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. Resolução SMA 44/94. Disponível em: https://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/2008_Res_SMA_44.pdf. Acesso em: 1º maio 2023.
- _____. (2014a). Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: 2014-2024. São Paulo, Prefeitura Municipal. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/texto-da-lei-ilustrado/>. Acesso em: 2 maio 2018.
- _____. (2014b). Prefeitura Municipal de São Paulo. Lei n. 16.050, de 31 de julho. Institui a Política de Desenvolvimento Urbano e dá outras providências. São Paulo, SP. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014/>. Acesso em: 22 ago 2024.
- SCHNEIDER, C. Q.; WAGEMANN, C. (2010). Standards of good practice in qualitative comparative analysis (QCA) and fuzzy-sets. *Comparative Sociology*, v. 9, n. 3, pp. 397-418.
- SEIXAL (2015). *Plano Director Municipal do Seixal*. Disponível em: <http://www.cm-seixal.pt/pdm-2015/conteudo-documental>. Acesso em: 9 ago 2019.
- SEPE, P. M.; PEREIRA, H. M. S. B. (2015). O conceito de Serviços Ambientais e o Novo Plano Diretor de São Paulo: uma nova abordagem para a gestão ambiental urbana. In: XVI ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais*. v. 16, n. 1.
- SHEATE, W. R.; PARTIDÁRIO, M. R. (2010). Strategic approaches and assessment techniques – Potential for knowledge brokerage towards sustainability. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 30, n. 4, pp. 278-288.
- SIQUEIRA-GAY, J.; SÁNCHEZ, L. E. (2019). Mainstreaming environmental issues into housing plans: the approach of Strategic Environmental Assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 77, pp. 145-153.
- SOUTH KESTIVEN (2011). *South Kesteven District Council Local Plan 2011-2036*. Disponível em: <http://stamfordfirst.org.uk/wp-content/uploads/2018/09/SKDC-Local-Plan-2016-2036.pdf>. Acesso em: 9 ago 2019.
- SOUZA, C. M. M. (2003). *Avaliação ambiental estratégica como subsídio para o planejamento urbano*. Tese de doutorado. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina.
- TAO, T.; TAN, Z.; HE, X. (2007). Integrating environment into land-use planning through strategic environmental assessment in China: towards legal frameworks and operational procedures. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 27, n. 3, pp. 243-265.
- TAVIRA (2017). *Plano Diretor de Tavira*. Disponível em: <http://www.cm-tavira.pt/site/content/pdm/o-pdm>. Acesso em: 8 ago 2019.
- TETLOW, M. F.; HANUSCH, M. (2012). Strategic environmental assessment: the state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 30, n. 1, pp. 15-24.
- THÉRIVEL, R. (2004). Sustainable Urban Environment-Metrics, Models and Toolkits-Analysis of Sustainability/social tools. Report to the sue-MoT consortium, 9.
- THÉRIVEL, R.; GONZÁLEZ, A. (2020). Is SEA worth it? Short-term costs v. long-term benefits of strategic environmental assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 83, 106411.
- TSHIBANGU, G. M.; MONTAÑO, M. (2019). Outcomes and contextual aspects of strategic environmental assessment in a non-mandatory context: the case of Brazil. *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 37, n. 3-4, pp. 334-343.

- ULTRAMARI, C.; DA SILVA, R. C. D. O.; MEISTER, G. (2018). Idealizing Brazilian cities: Their master plans from 1960 through 2015. *Cities*, v. 83, pp. 186-192.
- ULTRAMARI, C.; REZENDE, A. D. (2008). Planejamento estratégico e planos diretores municipais: referenciais e bases de aplicação. *RAC-Revista de Administração Contemporânea*, v. 12, n. 3, pp. 717-739.
- VARONE, F.; RIHOUX, B.; MARX, A. (2006). "A New Method for Policy Evaluation?" In: RIHOUX, B.; GRIMM, H. *Innovative comparative methods for policy analysis*. Boston, Springer, pp. 213-236.
- VASILIKOS (2015). *Strategic Environmental Assessment of the Vasilikos Area Master Plan Republic of Cyprus*. Disponível em: [http://www.mcit.gov.cy/mcit/hydrocarbon.nsf/All/DC0683EEF7A13D2BC2257F5A003AC12F/\\$file/SEA%20Non-Technical%20Summary%20English.pdf](http://www.mcit.gov.cy/mcit/hydrocarbon.nsf/All/DC0683EEF7A13D2BC2257F5A003AC12F/$file/SEA%20Non-Technical%20Summary%20English.pdf). Acesso em: 9 ago 2019.
- YEREVAN (2017). *Yerevan Green City Action Plan*. Disponível em: <https://www.yerevan.am/uploads/media/default/0001/72/e7224f93ad7096478f9aaddb96ba61ea0ca693c9.pdf>. Acesso em: 10 ago 2019.

Texto recebido em 19/out/2023
Texto aprovado em 4/abr/2024

Node and Place: spatial dilemmas around Transport Stations

Nó e Lugar: os dilemas espaciais no entorno das Estações de Transportes

Yara Baiardi [I]
Angélica Benatti Alvim [II]
Jorg Schröder [III]

Abstract

This study analyzes spatial transformations at Station Areas in the city of São Paulo to further the debate on spatial dilemmas between Node and Place. Case studies of the Pinheiros and Faria Lima Station Areas analyze and discuss their spatial attributes based on Urban and Transport categories, both in the meso- and micro-scales. The study considers that there is an inherent ambivalence between Node and Place as a source of conflicts, but also an opportunity for urban (re) development and/or renewal. The results show that, despite extensive spatial transformations in the studied Station Areas, the ambivalences between Node and Place have not been overcome; rather, they were exacerbated.

Keywords: node of transport and place; spatial dilemmas; Pinheiros Station; Faria Lima Station; urban renewal.

Resumo

Este artigo analisa as transformações espaciais no entorno das estações de transportes na cidade de São Paulo, de modo a contribuir para o debate acerca dos dilemas espaciais entre Nó de Transporte e Lugar. Tomadas como estudo de caso, as áreas das estações Pinheiros e Faria Lima são analisadas por meio de seus atributos espaciais, a partir das categorias do urbano e dos transportes tanto na escala meso (intermediária) como na escala micro (local). Considera-se que há uma ambivalência inerente entre nó e lugar, que serve de base para tensões, mas também apresenta uma oportunidade para o (re)desenvolvimento e/ou a (re)qualificação urbana. Os resultados evidenciam que, apesar das intensas transformações espaciais nas áreas das estações estudadas, as ambivalências entre nó de transporte e lugar não foram superadas; pelo contrário, foram reforçadas.

Palavras-chave: Nó de transporte e lugar; Dilemas espaciais; Mobilidade Urbana; estação Pinheiros; estação Faria Lima.



Introduction

This study investigated the spatial dilemmas involving Transport Nodes (Pinheiros Subway-Train-Bus Station and Faria Lima Subway Station) versus Place (Largo da Batata and surrounding area) in São Paulo city. This is a region located in the south-western vector of the city, understood as an important historical and urban centre, the stage for intense morphological transformations, especially those resulting from the national competition "Largo da Batata Urban Reconversion Project", promoted by the São Paulo City Council (PMSP) and the Institute of Architects of Brazil (IAB) in 2001.

The research is based on the premise that in stations areas there is an ambiguity between Node and Place (Bertolini, Spit, 1998, p. 10), a dual nature which poses a number of challenges in terms of development. Thus, this dual ambiguity must be addressed, typically presenting dilemmas in the urban development process in the areas surrounding subway-train-terminals, particularly spatial and physical aspects, as well as functional, temporal, financial and management dilemmas.

According to Bertolini and Spit (1998, pp. 212-216), spatial ambivalences represent distinct dilemmas in terms of scale and complexity. Functional ambivalence generate dilemmas both in the specific characteristics of each element and collision of functional interests between them in space. The time-related dilemma, which represents the process of development of Place and Node in Station areas tends to take different paths,

which creates additional challenges in the interdependence of these elements and in the design resulting from the combination of both. In addition to the high investments needed to develop an intermodal station, there are also ambivalences in the management of these spaces, which are often the responsibility of different sectors. In this way, all these dilemmas end up combining or conflicting in the management of space in and around station areas.

While on the one hand Transport Nodes are key elements for promoting macro-accessibility of the transport system and access to different areas of the metropolis, on the other, there is a fragile spatial relationship of these facilities in the urban space at a local level. Hence, a paradox/ambivalence/dilemma between Node and Place exists: solely functional interventions within the context of transport which qualitatively fail to articulate with the urban fabric and dynamics of the area.

Therefore, the ambivalence inherent to Station Areas represents a source of conflict yet can also act as a catalyst for (re)development of the area and/or urban renovation. Coordinating Transport Nodes with the dimensions of Place in Station Areas, i.e., making these compatible and balanced, conferring benefits to both aspects, can be challenging.

The research that led to this article¹ defends the idea that improving urban mobility requires more than specific large-scale infrastructure projects (such as a train and metro station) or urban instruments applied to the plots of land surrounding the stations, since such actions do not bring about changes in the logic of urban development or the qualification

of urban space. We need to go further and combine ambivalences, turning them into opportunities.

The choice of the Pinheiros and Faria Lima stations as case studies enriches the debate on the spatial dilemmas between Node and Place given their strategic locations in the city. These intermodal stations differ in size, are situated in distinct areas (empty land plot versus a consolidated area) and are objects of the same urban instruments.

The first part of the article covers the body of knowledge produced in this field. In the second part, a method for codifying categories into urban and transport is shown, devised to assist the analyses of spatial dilemmas and for application to the object under study on both meso and micro scales. The third part of the text provides an analysis of the case study, showing the physical-spatial transformations in the areas surrounding the stations. Lastly, the findings pertaining to the spatial ambivalences between Node and Place in the Pinheiros and Faria Lima station areas are examined.

Node and place in structuring territory

Suzuki, Cervero, Iuchi (2013) highlighted that the smooth running of transport systems underpins the sustainability of cities. Smets and Shannon (2010) emphasized the new role of contemporary infrastructure in the landscape, whereby this should interact with the architecture, mobility and the city by *integrating territories*.

The conventional approach of *transport planning* involves: 1) Physical dimensions and large scale; 2) Focus on traffic, particularly motor vehicles; 3) The street as a space connecting one place to another; 4) Traffic prediction and use of modeling tools; 5) Minimizing journey time and therefore segregating people in this traffic. By contrast, the alternative approach of *human sustainable mobility* encompasses: 1) Social dimensions and small scale; 2) A focus on people with or without vehicles, particularly in active mobility systems; 3) The street as a space to be managed and coordinated; 4) Discussion of the model of the city, scenarios of urban development and journeys not based solely on demand, but as valuable activity; 5) Incentive for shorter trips, reasonable journey times and integration of people and traffic (Banister, 2008, p. 73).

Given that the subway-railway stations in São Paulo are large items of infrastructure, there is a recognized need in the 21st century to modernize their identity as stations with simple access, address their architectural programs, revisit the design of the areas surrounding them, and reinvent their *relationships with city* (Bertolini, Spit, 1998), particularly on micro (station area) and macro (buildings) scales.

After all, what is Place? What is a Transport Node? Cacciari (2009), in his book, questioned whether it was possible to live without Place. He proposed that a post-metropolitan territory can be inhabited, but this is only possible if it makes itself available, whether it allows for Places. According to the author, “Place is where we stop: it is the pause – analogous to the lull in a musical score. There is no music without these breaks of silence”

(2009, p. 35). However, in the post-metropolitan territory, one is not allowed to stop, to take refuge. Restoring Place is considered regressive and reactionary. One either applauds the dissolution of Places, is a victim, or construes this as a technical issue to be resolved.

In another line of argument, the French anthropologist Augé (2012) holds that Place is that which gives rise to *relation, identity and history*. In his book, he also interprets the complexity of today's society – supermodernity –, which gives rise to what he calls the proliferation of *Non-Place*, of experiencing loneliness. In this sense, he states that “the world of supermodernity does not have the exact dimensions that we think, because we live in a world which we have not learned to examine. *We must relearn how to construe space*” (Augé, 2012, pg. 37, our bolding).

The *space of a traveler* is the archetype of Non-Place. The traveler has partial glimpses, the experience of someone obliged to contemplate the landscape and who, hence, cannot “take ownership” (Augé, 2012, p. 80). Travelers thus feel loneliness, the experience of Non-Place as removal of oneself to become the spectator, where only fleeting images can be glimpsed. In some ways, users of Non-Place must always prove their innocence, in as far as their identity as a *public person is denied*. In other words, they must, *a priori* or *a posteriori*, tender a ticket or credit card or own a motor vehicle.

In the sphere of geography, Santos (2014 p. 81) holds that space is an indissociable group of an arrangement of “geographical objects, natural objects and social objects” coupled

with “the life that fills it and confers vitality, i.e., society at large”. Thus, in order to appreciate the complexity of the spatial phenomena, one must understand how form, function, structure and process interrelate to compose and recompose space. Relph (2014, pg.23) defines the term geography of place as that which elucidates the ways people interact with the space.

Thus, spaces, Places and Non-Places merge and interweave. The multiple interpretations of Place can be boiled down to the idea of that which adapts to use and to events, bringing together space and time. That which never is, but becomes Place by conferring Place to the Place of our consciousness at the time as its apprehension and recognition (Guatelli, 2012) creating identity, relational and historical meaning. Place in a Station Area (Baiardi, 2018) is that which offers freedom to *appreciate the experience of time when traveling*, where abode can occur in a permanence when the architecture of the stations and its surroundings are polyvalent, making the traveler part of the landscape.

By contrast, amid new forms of communication (Hall, 2004; Castells, 2010; Ascher, 2010) and urban transformations involving the network and the system, the *Transport Node* takes precedence, especially in the production and development of the space.

The *Transport Nodes*, such as subway and train stations, bus and airport terminals, and ports are part of the transport system that can confer metropolitan or global connectivity to a territory by serving as an *access point to a wider network*. Nodes are, geometrically speaking, the basic component of a network.

Bertolini and Spit (1998, pg.9) define Nodes as “points of access to trains and, increasingly, to other transport networks”. Izaga (2009, pg.88) holds that nodes are the points where spatial accumulation of activities takes place, reflecting centralities according to the economic importance of the urban functions they provide, such as production, distribution, administration, commerce, and where a hierarchy of importance emerges.

Citing Richer (2008), Transport Nodes are hubs interconnecting 2 or more transport systems, constituting an intersection of transport routes and are *an integral part of the system and not the territory*. This space is characterized by frequent changes and influences the passage and flow of pedestrians on a local scale. The author states that Transport Nodes are fundamental for structuring the territory in which they are incorporated. However, public space is the central element which strengthens the *connection of man to Place*. Therefore, this urban dyad – Node and Place – should ensure the interconnection between the city and transport systems.

Hence, Station Areas have the potential to become not merely another point of access to the functionalist Node within the logic of a modernist city, or Non-Place – a space for rapid passage in or out, but conceived as a *Place* (Baiardi, 2018). A location of identity, relation, history, dwelling and pause. A place of experience of time and not of space; a catalyst for affective ties, to intensify an indeterminate fluid event. Within it, a host of dilemmas and challenges are overcome; within it technique is harmonized and man is restructured into the space.

Spatial dilemmas between node and place

This dilemma stems from the process of urban development and/or restructuring upon determining the limits of spatial coordination between the geographical support and technical interventions in the space. Thus, it is hard to break with the logic of the protagonism of travel network interventions and of implementation of public transport equipment – albeit station or bus terminal – *closed within themselves in the urban space and not Place*, the predominant logic throughout the 20th century.

Portas (2011, pg.23, own bolding) points out that with regard to the Urban, only the strategy which places the *urban question* front and center can be trusted, the “intensification of urban life, the effective realization of urban society (i.e. its morphological, physical, practical-sensitive base)”.

In this respect, we emphasize the concept of *urban morphology*, i.e. the study of urban form, “considering it the physical product of the actions of society on the medium, which will erect it over time (Costa, Netto 2015, pg.31). The authors put forward different positions on the topic, one of which is the concept by Conze (2004), where urban morphology is construed as:

[...]the study of the built form of cities, whose state seeks to explain the trajectory and spatial composition of urban structures and open spaces, of a physical nature and symbolic meaning, in the light of the forces that create, expand, diversify and transform them. (Apud Costa, Netto 2015, p. 31)

This constitutes a field that is closely related to that of *Urban Design*. Del Rio (1990, pg.54) defines this concept as a “*group of physical-spatial systems and activity systems which interact with the population through experiences, perceptions and everyday actions*”. In other words, urban design can be defined as the study of physical and spatial characteristics of the urban structure (apud Costa, Netto 2015, p. 30, own bolding).

Thus, based on the urban question, and urban form and design, an organized space should instill a feeling of emotional security. Lynch stated that “legibility is crucial for the urban scenario [...] This concept can be adopted in our cities to provide them with new form” (Lynch, 1997, pg.3). In this context, legibility or clarity can be defined as:

something which is endowed with special importance with regard to environments in terms of the scales of dimension, time and complexity. To appreciate this, it is important to consider not only the city as an entity, *but the city as perceived by its inhabitants* [...]. *It is the ease in which each of the parts can be recognized and organized into a model*. A legible city is one whose districts, landmarks or roadways are readily recognizable and grouped under a general model (1997, p. 3, own bolding).

Therefore, the conception of a Transport Node which identifies the most appropriate forms for intervention so as to promote cohesive spatial transformations coordinated with the site and the urban form of its surroundings [P1-P2] is an important process and design challenge which cannot be overlooked or addressed alone by only some sectors. It is

paramount to understand how form, function, structure and process – structuring elements of urban design - coordinate with the Nodes. Failure to understand this interaction, will inevitably lead to the implementation of major infrastructure [N1-N5], such as freeways, subway and train lines, and/or bus terminals – which compete for the use of public space - can impose a scale disproportionate with human scale, and planning of spaces that do not optimize or enhance the urban space.

It is no easy task to construct Places that are congruent not only for providing access to a stop, station, or point of entry to a terminal, but also for supporting events, combining space and time, pause and stay, thereby embracing the demands and problems inherent to time itself. Hence, the architectural form associated with the program of uses [P3] confers meaning to the many activities in the area surrounding stations such as living, working, shopping, leisure and mobility. However, this goes beyond attributing/assigning functions to a space: upon setting out a program and different densities in the vicinity of the station, the use of the area is indeed influenced, as is the perception of the urban landscape. Yet it is difficult to tackle the strict logic of an outdated program amid increasing flows, the numerous possibilities for intermodality, permanences and social exchanges in public spaces.

That said. Implementing major mobility infrastructure facilities at existing sites, coordinating these to the land uses and densities of the surrounding area, and electing and quantifying the “new” activities and densities envisaging urban “renewal” or development without disrupting the station surroundings is a complex, non-linear

process. The incorporation of new urban design practices is fundamental [17], such as a Masterplan [15] (Baiardi, Hagemann, 2019; Baiardi, 2018) that coordinates the scales and complexities among the different agents, overcoming temporal, functional and managerial dilemmas and challenges.

There is also a need to overcome the use of private motor vehicles in most public spaces, particularly Station Areas. To this end, ensuring *Microaccessibility*² and *intermodality* of a station across all modes of transportation [N6-N11] with *spatial equity and quality* is the target goal (Baiardi, 2012).

Lastly, there are many spatial dilemmas to be overcome on the ground (Lamas, 2010) surrounding stations [P4]. This poses the design challenge of dealing with a territory segregated like a ghetto, bounded by fences and walls contributing to low spatial connectivity and the notion of urban voids, many of which are associated with designs and building projects for implementing transport infrastructure. It is critical to reassign meaning to these spaces, where public space and the transitions with private space constitute structuring and cohesive elements.

Hence, the real challenge lies in configuring the territory of a Station Area as a Place facilitating the perception of the parts recognized and organized in a coherent pattern, by incorporating Nodes that do not constitute Non-Places (space failing to create identity but instead a lone individuality, ephemeral space of transition, measurable in units of time) (Augé, 2012). Identifying the gaps emerging between Node and Place can help elucidate where exactly the problems lie, their root causes, and

how to tackle and overcome them. In response to this need, a method of analysis has been devised, as outlined in the ensuing text.

Method of analysis

Urban space can be subject to multiple different readings and interpretations depending on the methods used. In the sphere of Urban studies, instruments that are able to organize and structure elements and their reciprocal relationships are needed (Lamas, 2010, p. 63).

In addressing the object of the present study (spatial ambivalence between Transport Node and Place), an analysis on two urban scales (meso and micro) was adopted based on two categories – Transport and Place – and different design codes.

With regard to urban scales, Silva and Romero (2011) stated that, in order to instrumentalize the analysis of urban space using the scales, it is necessary to attain an overall perception of the whole, but also the particularities. Under this approach, the meso scale is at the neighborhood or sector level. The scale is defined based on the criteria of productive organization of the space, such as *morphological relationships*. It is at this scale that the physical conditions of its configurations in all its diversity are explored.

Lastly, the local scale is referred to by Silva and Romero (2011) as the specific scale of Place which corresponds to the space which is public and of value for everyday actions. This is the scale of an observer at any point in the city. The authors also note that Brazilian cities suffer

from the absence of a technical methodological approach to urban planning, particularly on a local scale of urban design, resulting in a fragmented Cartesian view.³ Also, Duffhues and Bertolini (2016, p. 31) argue that even when there is integration between transport and land use policies, local-scale dilemmas are not guaranteed to be resolved, as the most difficult crucial decisions are made at another level, usually the municipal or regional level.

Carmona (2014) adds that the problems of urban complexity lead researchers to adopt *mixed methods* for investigating urban design including: 1) Evidence or source-based studies (primary or secondary); 2) Knowledge-based research; and 3) Research based on daily routine, inductive versus deductive.

Thus, the research can be regarded as a *descriptive* method because a systematic explanation of reality or registration of events occurs. This also constitutes an *exploratory* study given the goal is to identify, define and illustrate certain relevant phenomenon, explain some specific characteristics and inter-relational

effects based on *subjective* analysis by the researcher, i.e. presumptions exist, such as the question of quality. Last of all, it is a deductive study since the presumptions are tested and assessed, i.e. the hypothesis is confirmed by interpretation and application of accumulated knowledge, data and information. This gives rise to a *three-way method* encompassing a descriptive, exploratory/subjective and deductive study (Jong, Van der Voordt, 2002).

Descriptive and exploratory analyses are based on design codes adapted from Carmona (2014). As the author points out, the codes are tools within the development of a process that may or may not be used. However, the codes provide a guarantee of the quality of the design to be attained, which may also help ensure coordination of the different phases of the process across the different parts involved. Thus, the approach of the scales, the categories mapped to the codes used for the main dilemmas identified, and the guiding questions which describe them, are outlined in the charts below.

Chart 1 – Summary of method of analyses between urban and transport categories on intermediate scale

Intermediate Scale > Station Scale	CAT	Codes	Dilemmas and challenges in land structuring	Guiding questions
	Urban	Context of regional history [P0]	(not applicable) Provides brief background only	What are most relevant guiding urban/historical/socioeconomic events ?
		Conditioning factors [P1] and/or structuring elements of [N0] urban fabric [design of streets and blocks]	Dilemmas and Challenges of the site, urban form and cohesive spatial transformations (streets and blocks)	What were the conditioning factors of urban structuring? What is the design of streets and blocks like?
		Occupation types [P2] [design of existing landplots – buildings]	Dilemmas and Challenges in formal coordination between new and old uses, densities and types Challenges of building a landscape	What were the predominant uses, densities and types of landplots in the region before and after the intervention at the stations? What are the main urban references?
	Transport	Transport Systems Train and subway lines, bus, cycle paths [N1 + N2 + N3 + N4 + N5]	Dilemmas and Challenges of the predominance of segregated major infrastructure in the territory	What are the <i>lines</i> of the existing transport system serving the region?
	Instrument	Masterplan [I1]; Zoning [I2]; Regional Plans [I3]; Urban operation [I4]; Local Master plan [I5]; Others [I6]	Challenges posed by absence of urban design instrument coordinating between scales and different agents involved	What existing urban instruments impacted the space around the station areas since their conception up until 2014?

Source: prepared by the authors based on Baiardi (2018).

Chart 2 – Summary of method of analyses between urban and transport categories on local scale

Local Scale > Station / Building Scale	CAT	Codes	Dilemmas and challenges between place and node	Question
	Transport	Microaccessibility [N6] pedestrian + [N7] subway + [N8] train + [N9] bus + [N10] bicycle + [N11] motor vehicle	Dilemmas and Challenges of Microaccessibility and intermodality to Transport Node	How does microaccessibility and intermodality occur with the Transport Node?
	Urban	Buildings [P3] [minimum element]	Dilemmas and Challenges of Mono-functionality, definition of a technical/closed program; Dilemmas between landscape and permanence	What architectural form do they take? What are their main uses? Is there an active façade?
		Urban Design [I7] + Local Territory [P4] [on the ground]	Challenges of an integrated urban space; Dilemmas of urban voids; barriers vs continuities; Challenges of integration/transition between private and public domain; and between Node (building) and Place (surroundings);	How have stations been incorporated into the urban landscape? Have new interventions of the Node been integrated /potentialized with surroundings in a fluid way or do spatial barriers/discontinuities exist? Is there coherent urban form between Node and Place ?

Source: prepared by the authors based on Baiardi (2018).

The time window for the study spans from conception of the subway stations, associated with the prevailing Masterplan (2014), up until 2022, the year of the last intervention in the area. Numerous visits *in loco* at the sites of the case studies were made for the investigation. The field work, interpretation of documents and data, as well as the production of diagrams⁴ and photographs, were guided by the observation and reflection of the researchers as outlined in more detail below.

Pinheiros and Faria Lima station areas

Based on the urban design codes proposed by Carmona (2014), an analysis of Node and Place in the areas of Pinheiros and Faria Lima Stations was carried out. The delimitations of the study

are the same as the perimeters defined for the “Project for Reconversion of Largo da Batata”, but overlaid on the generic buffer zones of 600 meters used widely in studies both in the area of transport and the Municipality Urban Plan of 2014. This perimeter (Figure 1b) is consistent with the methodology proposed by Bertolini and Spit (1998), being coherent with the *urban context in the coordination of urban references*, and also with that proposed by Carmona (2014), establishing those elements which *clearly unify Place*. That means, the area is delimited by the streets Av. das Nações Unidas (Pinheiros expressway), rua Butantã, rua Teodoro Sampaio, rua Cunha Cago, Baltazar Carrasco and rua Sumidouro.

Pinheiros, located on the west side of São Paulo, is one of the oldest neighbourhoods in the city. Chronologically, the main interventions in the area were [PQ]: 1910 inauguration of Pinheiros Market; 1920 start of straightening

Figure 1 – a) Perimeter of area studied and names of main streets;
b) aerial image with overlaid perimeters and 500m buffer zones surrounding Pinheiros and Faria Lima stations, respectively



Source: PMSP (2015); Baiardi (2018).

course of Pinheiros River; 1927 setting up of Cooperativa Agrícola de Cotia (CAC – Farming Cooperative); 1944 finish of straightening course of River; 1957 inauguration of Pinheiros train station; 1968 widening of Av. Brig. Faria Lima; since 1970, Largo da Batata became a Place where the functions of a junction concentrating roadways, bus station and high volume of pedestrian traffic predominated; 1994 CAC wound up its activities; 1995/2004, Faria Lima Urban Operation (before and after the Statute of the City); 2001 national tender promoted by the city authorities and the Brazilian Institute of Architects (IAB) for devising the project “Urban Reconversion of Largo da Batata”; 2008 start of building works on Largo da Batata based on “reconversion” project; 2010 inauguration of Faria Lima subway station by São Paulo State government; 2011 conclusion of work on Pinheiros subway station; 2012 completion of works on Largo da Batata; 2014 new Municipality Urban Plan; 2022 inauguration of private corporate tower – Faria Lima Plaza – on former CAC site.

Owing to its strategic position in the city, Largo da Batata became consolidated as a center of intense traffic of both private and public transport and an informal trade hub. Data from the IBGE (Brazilian Institute of Geography and Statistics) (2010) indicates that the sub-prefecture of Pinheiros is home to 2.6% of the population of São Paulo city, or some 290,000 inhabitants. Yet, in terms of job generation, the region accounts for 27.7% of jobs offered in the city and has the highest HDI. In Pinheiros district, 11.8% of the population earns over 10 minimum wages, while 54.5% receive 1-3 minimum wages.⁵

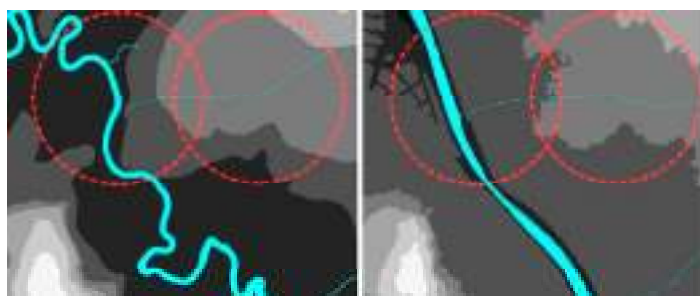
Given that the objective of this study was to analyze the spatial dilemmas between Node and Place, data pertaining to Mobility in the area are not discussed, a topic (among others) addressed in Baiardi (2018). Summaries of the analyses of the categories of Urban and Transport, together with their respective design codes in the Pinheiros and Faria Lima Station areas on meso (intermediate) and micro scales, are given in the charts below.

Chart 3 – Summary of spatial analyses between urban and transport categories on intermediate scale

Intermediate Scale > Station Area	CAT	Codes	Dilemmas and challenges in station area
	Urban	Conditioning factors and/or structuring elements of urban fabric + roadway system [P1 + NO] [design of streets and blocks]	[P1] Pinheiros + Faria Lima: Mediating factor Pinheiros River; straightened and made into an urban barrier over the years, notably with implementation of the freeway Av. das Nações Unidas, informally referred to as the “Pinheiros River expressway”. Floodplain zone (Figure 2). [NO] Pinheiros + Faria Lima: Depicting importance of colonial route of Butantã street (“S” shape) – only point this crosses the river – and intersection with Largo da Batata where it branches into the streets Cardeal Arcoverde, Teodoro Sampaio and dos Pinheiros. The 1974 map shows the inclusion of a new structuring element: the widening of Av. Brig. Faria Lima in 1968. The area prominently features the North-South stretches of the expressway (Marginal Pinheiros) and Av Brig. Faria Lima (trunk road). Between these lies the binary crossings of the streets Sumidouro and Paes Leme, featuring wide irregularly-shaped block design juxtaposed with flood zones. After Largo da Batata, bearing east, the (funnels) Teodoro Sampaio and Cardeal Arcoverde and regular block design is evident (Figure 3a). As a result of the “Urban reconversion” project (2001) [I5], the design of Largo da Batata changed radically, and new roads were laid and others widened in the area under study. For further details see Baiardi, 2022. (Figure 4)
		Occupation and types [P2] [design of existing landplots – buildings]	Pinheiros and Faria Lima: In the 1930s, there was significant occupation, most notably the buildings on rua Butantã. In the 1970s, the area was essentially fully occupied, largely by small houses and 2-story buildings (more toward Faria Lima station) and some warehouse buildings selling a range of building materials and markets (more toward Pinheiros station in older areas vulnerable to flooding). There were many active façades and buildings along this trajectory (Figure 3b). Pinheiros district is currently undergoing a significant process of transformation with the replacement of the old landscape of 2-storey buildings and warehouses by large residential tower blocks or monofunctional services without active façades. Main points of reference: Nossa Senhora de Monte Serrat church, Pinheiros Market, CREA-SP, Sesc Pinheiros, Faria Lima Plaza building
	Transport	Transport systems Train [N1] + subway [N2] lines + bus [N3] + cycle paths/lanes [N4]	Pinheiros + Faria Lima (Figure 5): [N1] Line-9 emerald (only at Pinheiros station) Owned by CPTM; in 2022 leased for 30 years to ViaMobilidade; [N2] Line - 4 yellow (Leased to ViaQuatro shortly after construction in 2006); [N3] “Pinheiros” bus terminal + Bus lanes: Av. Faria Lima, rua Teodoro Sampaio, rua Cardeal Arcoverde, rua Butantã; section of rua Paes Leme; [N4] Av. Faria Lima; rua Arthur de Azevedo; Pinheiros river cycle path
	Instrument	Masterplan [I1]; Zoning [I2]; Regional Plans [I3]; Urban Operation [I4]; Local Masterplan [I5]; Others [I6]	Pinheiros and Faria Lima: most notably [I4] Operação Urbana Consorciada Faria Lima and [I5] Project entitled “Reconversion of Largo da Batata” promoted by the city government (Figure 4). The tender terms (2001) stipulated 4 fundamental premises: 1. Construction of Faria Lima subway station; 2 Resizing, reorganization and relocation of existing Largo da Batata bus terminal to new site nearer Pinheiros river; 3. Building of transfer space at Largo da Batata; 4. Connection of street rua Baltazar Carrasco with Rua Sumidouro.

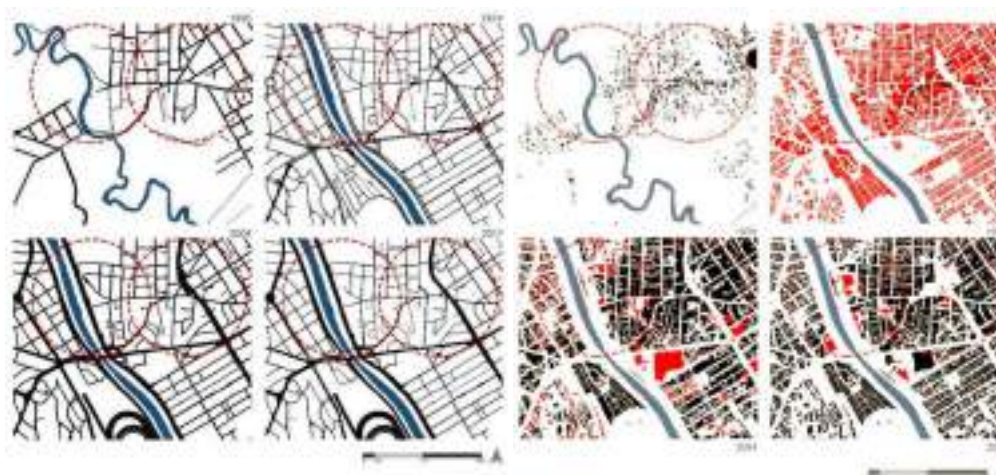
Source: prepared by the authors based on Baiardi (2018).

Figure 2: [P1] Natural mediating elements
in Pinheiros and Faria Lima station area



Source: Baiardi (2018).

Figure 3 : [P2] a) Urban fabric in Pinheiros and Faria Lima station areas
in 1930, 1974, 2004 and 2017, respectively;
b) Pattern of occupation of Pinheiros and Faria Lima station areas
in 1930, 1974, 2004 and 2017



Fonte: Baiardi (2018).

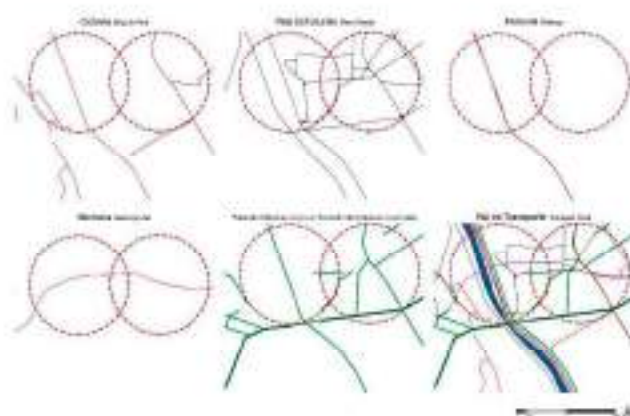
Figure 4 – [I5] General Intervention Plan proposed by winning project of tender for “Urban reconversion of Largo da Batata” project, in 2002



Source: Frascino, Waisman e Feriancic (2013).

Figure 5 – [N4-N0-N1-N2-N3]

Transport systems in Pinheiros and Faria Lima stations areas, respectively: cycle paths; expressways, main roads, traffic funnels; railway; subway; bus corridors and lanes; and transport Node structure incorporating all these systems



Source: PMSP, MDC 2015, in Baiardi (2018).

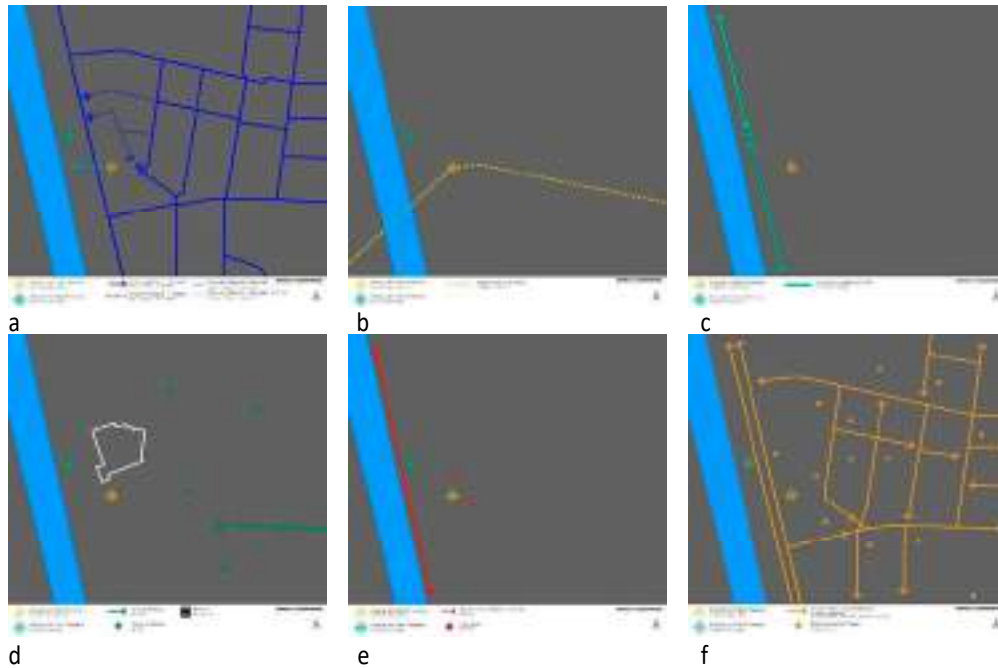
Chart 4 – Summary of Spatial analyses of urban and transport categories on local scale

Local Scale > Station Scale / Building	CAT	Code	Dilemmas and e challenges in Station Areas
	Node		
	Microaccessibility [N6] pedestrian + [N7] subway + [N8] train + [N9] bus + [N10] bicycle + [N11] motor vehicle		Pinheiros (Figures 6 and 7): [N6] There are 2 points of entry from the same street. This entry is via a small square bounded by fences, planters and a bicycle parking station. There is a narrow sidewalk providing access from the street rua Capri (main flow), since no sidewalk exists along the curbing of rua Gilberto Sabino on the station/terminal side. There is no direct access from the Pinheiros expressway. The roadways are to be narrowed in order to increase the flow of motor vehicles as is the case on the street rua Sumidouro (Figure 8a). [N7] After passing the barriers in the subway station placed just inside the entrance, users must go down several flights of traditional stairs and/or escalators, normally with a high flow of passengers, to access the subway platform. There are conflicting flows on the ground floor. [N8] After entering the subway stations, users may encounter flows of subway users. Passengers must climb stairs (Figure 8b), cross the freeway by footbridge, go down more steps to finally access the train platform. The old train footbridge was not reused, although is still in place at the site and would provide direct access to the bus terminal. [N9] The connection between the subway station and bus terminal occurs from the side at ground level, by going through narrow poorly-designed spaces given the importance of the link between subway station and terminal (Figure 8c). Passengers are obliged to go through a turnstile on approaching the terminal. Terminal access is through a doorway via the freeway or an entrance on rua Gilberto Sabino. Regarding bus stops, there is one located in front of Pinheiros station. [N10] Two small bicycle parking stations (one managed by ViaQuatro – rail provider – located at the station entrance) and another provided by SPTrans, located between station and terminal). [N11] 1) There are no Bays for safe drop-off/pick-up; 2) There are no public parking lots and/or integrated public transport; 3) Private parking facilities: a lot is located on the basement floor of Pinheiros terminal and several others can be found in the vicinity; 4) curbside Blue Zone metered parking areas in the vicinity. Faria Lima (Figures 9 and 10): [N6] Two options for accessing the station (Figure 10). 1) Largo da Batata with single entry point, obliging those coming from inside the square to go around the block, passing through residual void areas between blocks, or head on to the corner of Av. Faria Lima and access the sole point of access to the station. 2) Access via the residual entrance on rua Teodoro because of the confined space with neighboring land plot, further hampered by the presence of newsstand, or access via Av. Faria Lima, again obstructed by the presence of another newsstand. [N7] Upon entering the station via the “ground floor level”, users immediately descend to the basement via traditional stairways and/or escalators (Figure 8b), pass through a tunnel which then leads to the barriers across the other side of the station under Largo da Batata. [N9] With regarding to bus stops, these are located on both sides of Av. Faria Lima alongside the station. However, although there may be stops on the same side of the road, buses may only stop at certain stops depending on their final destination. [N10] 1) a bicycle parking station located at Largo da Batata. 2) Rental bicycles at the other side of the Square facing Av. Faria Lima [N11] 1) bays for safe pick-up and drop-off: not available; 2) Public parking lots and or integrated public transport: not available; 3) Private parking facilities: many in the vicinity; 4) curbside Blue-Zone metered parking spots in the vicinity.
	Buildings [P3] [minimum element]		Pinheiros: (Figure 7) In the subway station, the shape is mainly circular and building mostly glazed. The train station is located immediately alongside the River and it is essentially a covered space of the platform featuring “formal” interventions with the addition of “new” ones, without formal identity between them and certainly not in common with the other train stations implemented years earlier on Line-9. No nodal point was created, a “reference” station along the expressway. The bus station is covered with a cable-stayed roof, designed by a private company, not in keeping with the subway or train stations. Faria Lima: Two insertions. On Largo da Batata there are 3 circular glazed buildings, one of which is used for access and the others dedicated to the ventilation of the subterranean levels. On the other side of the street, there is a single rectangular block with two rounded sides with no setback to rua Teodoro Sampaio, but a significant setback to Av. Faria Lima. In both cases the project was executed by the Subway; there is no active façade and use is solely as transport Node (Figure 10). Examining the proposals of the winning “Urban reconversion” project, the Faria Lima station area was the “focus” and the design referred to an “Esplanade”, as a multi-use iconic commercial building was originally to be erected in the expropriated area. No commercial building was ever built at the site, but a private corporate tower block (Faria Lima Plaza) constructed with no public use at ground level and surrounded by grid fencing.
	Urban Design [I7] + Local territory [P4] [on the ground]		Pinheiros: The design of the block where the Node was implemented – at the subway+train stations+ bus terminal – was not changed (Figure 3a + 3b). The subway station façade is setback on rua Capri (creating a small square) and the others are fenced off, particularly on the side facing the freeway (Figure 7). There is no formal integration with the bus terminal and barriers/turnstiles are installed between the terminal and station with poorly-planned spaces and accesses. The winning project for “Urban Reconversion” project referred to the Terminal area as Indirect, and not a major focus of the project, which instead centered on Largo da Batata. Faria Lima: The space derived from the “Urban reconversion” project after a number of expropriations, resulted in a new configuration of a “dry” square. After much public pressure, this was equipped with furniture and landscaped. The “landplots” where the blocks of the subway station are located are unidentified. The blocks are located haphazardly within the space, having no formal qualitative relationship (on one side – Largo da Batata – circular blocks; on the other, the Tower side, a single “rectangular” block. Significant urban residual voids are formed in the areas proximal to the stations. Rigid insertions. Non-valorizing of the Market (Figures 11).

Source: prepared by the authors based on Baiardi (2018).

Figure 6 – [N6+N7+N8+N9+N10+N11]

Diagrams of Pinheiros, where green marker denotes train station and yellow marker subway station: a) pedestrian microaccessibility; b) location of subway line and station; c) location of train line and station; d) bus lanes, stops and terminal; e) cycle paths and bike parking stations; f) private parking and access streets



Fonte: Baiardi (2018).

Figure 7 – [P3+P4 + I7]

a) Pinheiros subway station and its “access square”; b) Pinheiros train station/platform in background, with freeway in center and old access footbridge within bus terminal; c) Bus terminal and its lack of relation with the street rua Gilberto Sabino (lacking sidewalk)



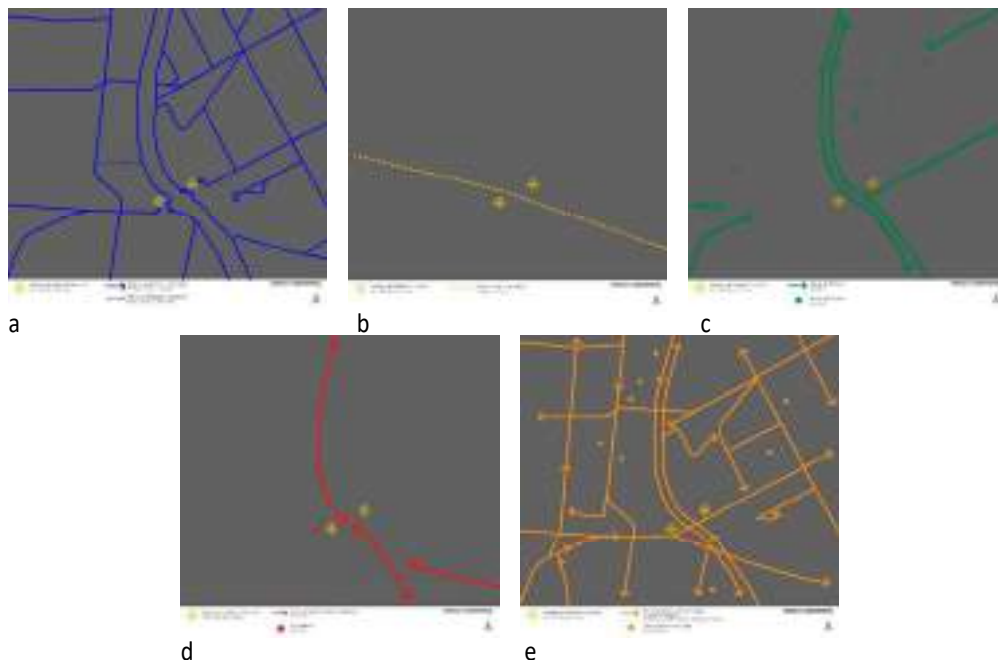
Source: Baiardi (2022).

Figure 8 – Widening of rua Sumidouro leading to a narrow sidewalk;
 b) several flights of stairs to access the subway platform and clash of flow
 on ground level between users of subway and train; c) connection between
 station and terminal, lacking architectural language, at ground level along narrow sidewalks



Source: Baiardi (2022).

Figure 9 – [N6+N7+N9+N10+N11]
 Diagrams of Faria Lima, with yellow markers indicating subway stations. RHS of diagram,
 building located beside rua Teodoro Sampaio/Faria Lima Plaza; to LHS, building
 situated on Largo da Batata: a) pedestrian microaccessibility; b) location of subway line
 and station; c) bus lanes and stops; d) cycle paths and bike parking station;
 e) private parking and access streets



Source: Baiardi (2018).

Figure 10 – [P3 + P4 + I7]

Two options for accessing Faria Lima subway station: a) single access from Largo da Batata; b) and c) access from opposite side of Square, where b allows passenger entry from Rua Teodoro Sampaio and c) from Av. Faria Lima



a



b



c

Source: Baiardi (2022).

Figure 11 - [P4 + I7]

- a) Large open spaces in area of Largo da Batata, largely the result of the Urban Reconversion Project, equipped with furniture following public pressure;
- b) non-valorizing of Pinheiros Market; c) residual voids between station blocks and, in background, the Faria Lima Plaza building, where Esplanade was planned but never implemented by the authorities



a



b



c

Source: Baiardi (2022).

Results and discussion

The promotion of a form of mobility that stimulates public transport and non-motorized modes of transportation is an instrument which helps foster a more inclusive, diverse, sustainable and democratic city, where all modes should be treated equality. Only through *multiplicity of use of modes* of transport and by *expanding and improving connections* can the growing demands for urban mobility in our cities be effectively fulfilled (Baiardi, 2012).

To this end, it is crucial to ensure the circulation and mobility of people via the swift identification of routes and trajectories, as well as to provide microaccessibility in the areas surrounding key public equipment. It is also important to *review the paradigms of urban design*, adapting them to focus on environmental aspects and valorizing the landscape by *better equipping spaces*, restoring the conditions needed to promote their appropriation as Place.

As illustrated by the case studies, the space of the Faria Lima Station area is a Place within a historic, consolidated urban fabric with a strong regional identity – the Largo da Batata. By contrast, Pinheiros was a large empty land plot whose relationship with the river had been eroded over decades. The train line and station continue to be “expressed” between the River and expressway. With the building of the subway stations, the role of these mediating factors becomes evident, shunning any relationship with the opposite bank of the river and city⁶ [P0].

The Pinheiros Station area has a high modal intensity [N1-N2-N3-N4] which repercussions on pedestrian flows exhibiting

conflicts of use where, in many cases, the space for passage is restricted and inadequate. The design of the block [P1] went unchanged, with a failure to build fluid connections between the new stations, terminal and the surrounding area, i.e. a missed opportunity for new urban form featuring new routes and *spatial layouts between the urban structures and open spaces*.

The Faria Lima Station area, however, underwent major spatial transformation [P1] as part of the “Largo da Batata Urban Reconversion” project. In terms of specific urban instruments [I6], Baiardi (2022) notes that, although the “project” was the main morphological instrument applied in the Areas of the Stations, the intervention lacked a broader vision encompassing physical and formal coordination [I5] between the elements of infrastructure, road system and system of public spaces.

According to Baiardi (2018; 2022), not even the presence of an Urban Operation⁷ [I4] which acts on large areas, or a “project”, proved capable of promoting “urban development”. In fact, the funds “raised” by the Urban Operation led to erosion of the territory through extensive expropriation; the inclusion of closed public equipment, without permeability, and expansion of construction potential “within” the landplots.

Ironically, the Pinheiros Station Area was precisely a “free square” where many of these relations could have occurred between public agents involved in the conception of the new subway/train/stations and bus terminal. However, this area was only indirectly considered in the “reconversion” project. The main area, Largo da Batata square, become an empty expanse following the numerous

expropriations, associated with the modernist notion of an “Esplanade” which instead became a “Plaza” through the inauguration of a corporate tower block erected in 2022, with no relation with Faria Lima station or a public space surrounding it, fenced off by railings encircling the building.

Thus, the Square became yet another homogenized territory on the Avenida Faria Lima trajectory. Even the name of the “new” station, called “Faria Lima” completely ignored the former historical site – Largo da Batata – now fully “reconverted” as a faceless symbolically eroded location. The territory has undergone extensive typological transformation with the demolishing of houses, warehouses, only to be replaced by large monofunctional tower blocks for residential or commercial use [P2].

Interestingly, in the “urban” design plan executed ([I6] – Figure 4), the Faria Lima subway does not feature in the Largo da Batata, whilst Pinheiros station appears “tucked away in its corner”, as does the bus terminal. In both cases, the microaccessibility, intermodality, as well as formal and spatial connections between buildings, is poorly conceived [N6-N7-N8-N9-N10]. Contradictorily, the road interventions [N11] in the area predominate, exemplified by the building of large private garage in the basement of the bus terminal with loss of the sidewalk, expropriations to make way for roads, and widening of some streets with a deleterious impact on sidewalks.

From an architectural design standpoint [P3], the functionalist agenda again dominates, with segregation of programs within and outside the buildings: access is provided solely to a Transport Node and nothing else. No overarching architectural scheme encompassing the subway-train-bus terminal buildings was

considered – all public agents despite pertaining to different spheres. Swift passage was made the priority.

Polyvalent uses and forms were not employed, particularly in the Pinheiros station area, which lent itself to the creation of either a node point in the landscape and/or public equipment or introduction of a new design paradigm for an intermodal station. Instead, a circular block which vanishes in “obscurity” with the cable-stayed roofing of the Terminal installed immediately alongside it, with poor access in the hitherto empty “land plot” [P4].

However, incorporating new elements in the Faria Station Area proved challenging given the complexity of the territory and that it had previously been the focus of major expropriation and redesign of roadways [P4]. Nonetheless, the fact remains that the part facing rua Teodoro Sampaio/ “Plaza” Tower received no formal valorization [P3] or attention to flows or the landscape. Indeed, the station building became “obscured” by the changes made to the urban space, more specifically, the construction of the corporate tower block, previously earmarked to be an “esplanade” in the “reconversion” project. With respect to the 3 volumes built in the Largo da Batata portion [P3], the urban redundant voids created between them are lamentable. Ironically, this open space called the “Largo” (Square), is a space that has been undergoing major change in use since its aseptic beginnings (devoid of trees or public equipment), but has slowly regained plurality through appropriation by all users; a Place where *the station is not the protagonist of the space*.

Hence, from an urban perspective, there is no synergy of the Transport Nodes with the Place; whose buildings, in the role of key public

equipment, should have the main function of attracting, convening and serving as facilitators for both microaccessibility and structuring of a new “territory” with the implementation of the new Nodes.

In the Station Areas studied, there is a predominance of spaces conceived as Non-Places, incorporated into the landscape merely to encourage quick passage. Navigating these fragmented interventions is hard work, as they are not designed to provide unity, coherence or spatial continuity. Paradoxically, there is a lack of qualitative dialogue of the stations with the local territory.

This exacerbated ambivalence between Node and Place occurs, among other reasons, because of the absence of a coordinating urban design; of a Masterplan, an overarching framework connecting the different projects, urban scales and agents (Baiardi, 2018). This exposes the lack of a design plan to promote not only new uses but also densification that is integrated with the local territory; which affords new opportunities for design, connections and, above all, improvements both in the form of urban mobility and a new urban design, i.e. one which coordinates interaction of Node and Place.

Therefore, it is paramount to consider not only a technological future of major infrastructure, but a sensitive future in which the senses play a greater role, such as hearing, feeling, seeing and speaking by the people that frequent Places. Only by identifying where these emerge, and the gap between implementation of urban policies and urban design plans in producing spaces at a local scale,

will it be possible to understand where exactly the problem lies, its root causes, how it can be tackled and, ultimately, overcome.

Final considerations

The objective of the present study was to analyze the spatial transformations in the Pinheiros and Faria Lima Station areas, on both meso (intermediate) and micro (local) scales, and further the debate on the spatial dilemmas between Node and Place. This investigation explores the ambivalence inherent to Station Areas as a source of conflict, but also as an opportunity for urban (re)development and/or restructuring of a territory.

Analysis of the spatial evidence using design codes drawn from a host of projects by national, state and city public authorities, as well as private enterprises, reveals that the spatial dilemmas between Node and Place have not been overcome in Station Areas, but exacerbated. The results also suggest that guidelines and goals of a specific Macro Plan or Tender alone are insufficient to appreciate the design challenges on meso and local scales. The results also revealed the lack of a Masterplan during the process of intense spatial transformation that could serve to override functionalist and sectoral views. In the current case, these views limited the intervention to the interior of the land plot, to a single item of infrastructure and a “reconversion”, all of which ignored the territory in which they were implemented.

Elucidating how the structuring elements of the urban form of Place interact with Transport Nodes is vital in developing contemporary cities. The historian Eric Hobsbawm (1995, p. 562) warned that, if we choose to build a new millennium repeating the mistakes of the past and keeping the same patterns of society, we are doomed to failure and a fate of darkness. Public transport can only be brought to São

Paulo city to the same level as other modes of transport by making it efficient, habitable and comfortable. Therefore, the recognition that Transport Nodes are key to the structuring of the place they are located, particularly considering the public space as an organizing element which strengthens the connection between man and Place, will represent a major stride for the territories of our Metropolis.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-1185-4939>

Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação, Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Recife, PE/Brasil.
yara.baiardi@ufpe.br

[II] <https://orcid.org/0000-0001-7538-2136>

Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, SP/Brasil.
angelica.benatti.alvim@gmail.com

[III] <https://orcid.org/0000-0001-7167-6022>

Leibniz University Hannover, Territorial Design and Urban Planning. Hannover, Alemanha.
schroeder@staedtebau.uni-hannover.de

Acknowledgements

This research received the following funding: Mackenzie Presbyterian Institute (509 scholarship), Mackpesquisa Fund (merit scholarship), National Council for Scientific and Technological Development (Science without Borders Programme, Process nº200972/2015-4) for the co-tutorship and double degree at Leibniz Universität Hannover. The translation was made possible with funds from the Capes Excellence Programme (PROEX Aid 425-2021) by the Postgraduate Programme in Architecture and Urbanism at Mackenzie Presbyterian University.

Notes

- (1) Article based on the thesis by Y. C. L. Baiardi, entitled *Transport node and place: dilemmas, challenges and potential for the development of an Urban Mobility Hub*, defended at Mackenzie Presbyterian University and Leibniz Universität Hannover, 2018, under the supervision of Angélica Benatti Alvim (UPM) and Jörg Schröder (LUH).
- (2) Microaccessibility is defined as the issue associated with accessibility when access to a given space occurs on an urban microscale. For further details, see Baiardi (2014, 2012).
- (3) Cartesian because method entails separating parts based on verification for independent synthesis, analysis and numbering, precluding an overall view.
- (4) Maps consulted were: General Plan of São Paulo City (1897), Topographic Map of the City of São Paulo produced by the company Sarah Brasil S/A (1933); Topographic Maps of the City of São Paulo, produced by the Executive Group of Grande São Paulo - Gregran (1974), and the São Paulo City Digital Database (2004 and 2015) used to produce the diagrams.
- (5) Given the purpose of this article, we will not discuss data on mobility in the area, which, among other topics, is discussed in depth by Baiardi (2018).
- (6) The alternative for pedestrians would be the Eusébio Matoso bridge or Bernardo Goldfarb bridge, situated alongside one another approximately 800 meters south of Pinheiros station. The only way to cross over the Pinheiros river using a subway station is at Santo Amaro station in the south, some 13km away, by purchasing a ticket. See more in Baiardi, 2012.
- (7) See more in Mascarenhas, 2014.

References

- ASCHER, F. (2010). *Os novos princípios do urbanismo*. São Paulo, Romano Guerra.
- AUGÉ, M. (2012). *Não lugares: introdução a uma antropologia da supermodernidade*. Campinas, Papirus.
- BAIARDI, Y. C. L. (2012). *O papel da microacessibilidade na mobilidade urbana: o caso da estação de trem Santo Amaro na cidade de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie. Disponível em: <http://dspace.mackenzie.br/handle/10899/25884>.
- _____. (2018). *Nó de transporte e lugar: dilemas, desafios e potencialidades para o desenvolvimento de um hub urbano de mobilidade*. Tese de doutorado. São Paulo/Hannover, Universidade Presbiteriana Mackenzie/Leibniz University. Disponível em: <http://dspace.mackenzie.br/handle/10899/25932>.
- _____. (2022). As lacunas do desenho urbano: a erosão do largo da Batata e da estação Pinheiros. In: VII ENANPARQ. São Carlos.

- BAIARDI, Y. C. L.; ALVIM, A. B. (2014). Mobilidade urbana e o papel da microacessibilidade às estações de trem. O caso da Estação Santo Amaro, SP. *Arquitextos*. São Paulo, ano 14, n. 167.07. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.167/5185>. Acesso em: 22 ago 2023.
- BAIARDI, Y. C. L.; HAGEMANN, L. F. (2019). Local Masterplan Mediation instrument of urban scales and overcoming spatial dilemmas between Node and Place. In: XVIII ENANPUR, Natal.
- BANISTER, D. (2008). The sustainable mobility paradigm. *Transport Police*, v. 15, pp. 73-80.
- BERTOLINI, L.; SPIT, T. (1998). *Cities on rails: the redevelopment of railway stations areas*. Londres, E & FN Spon.
- CACCIARI, M. (2009). *A cidade*. Barcelona, GG.
- CARMONA, M. (2014). *Explorations in urban design: an urban design research primer*. Farnham, Ashgate.
- CASTELLS, M. (2010). *A sociedade em rede*. São Paulo, Paz e Terra.
- COSTA, S. A. P.; NETTO, M. M. G. (2015). *Fundamentos de morfologia urbana*. Belo Horizonte, C/Arte.
- DEL RIO, V. (1990). *Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento*. São Paulo, Pini.
- DUFFHUES, J.; BERTOLINI, L. (2015). From integrated aims to fragmented outcomes: urban intensification and transportation planning in the Netherlands. *Journal of Transport and Land Use*, v. 9, n. 3. Disponível em: <https://doi.org/10.5198/jtlu.2015.571>.
- FRASCINO, T. L.; WAISMAN, J.; FERIANCIC, G. (2013). Renovação urbana e mobilidade: o projeto do Largo da Batata. In: 19º CONGRESSO BRASILEIRO DE TRANSPORTE E TRÂNSITO, Brasília. Disponível em: http://files-server.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/10/06/87D2B872-0C0A-4A1B-A276-C50A4A19A5DD.pdf. Acesso em: 28 out 2022.
- GUATELLI, I. (2012). *Arquitetura dos entre-lugares: sobre a importância do trabalho conceitual*. São Paulo, Senac.
- HALL, P. (2004). "Megaciudades, ciudades mundiales y ciudades globales". (2004). In: RAMOS, A. (ed.). *Lo Urbano en 20 autores contemporáneos*. Barcelona, Edicions UPC.
- HOBBSAWN, E. (1995). *A era dos extremos*. São Paulo, Companhia das Letras.
- IZAGA, F. G. (2009). *Mobilidade e centralidade no Rio de Janeiro*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- JONG, T. M.; VOORDT, D. J. M. van der (ed.) (2002). *Ways to research and study urban, architectural and technological design*. Delft, Delft University Press.
- LAMAS, J. M. R. G. (2010). *Morfologia urbana e desenho da cidade*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- LYNCH, K. (1997). *A imagem da cidade*. São Paulo, Martins Fontes.
- MASCARENHAS, L. P. (2014). *Reconversão urbana do largo da Batata: revalorização e novos conteúdos da centralidade de Pinheiros*. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- ONZEN, M. P. (2004). *Thinking about urban form: papers on urban morphology, 1932–1998*. Oxford, Peter Lang.
- PMSP (2015). Mapa Digital da Cidade. Disponível em: <https://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx>. Acesso em: 24 set 2024.
- PORTAS, N. (2011). *A cidade como arquitetura*. Lisboa, Livros Horizonte.

- RELPH, E. (2014). "Reflexões sobre a emergência, aspectos e essência de lugar". In: MARANDOLA, E.; HOLZER W.; OLIVEIRA, L. (org.). *Qual o espaço do lugar*. São Paulo, Perspectiva.
- RICHER, C. (2008). *L'émergence de la notion de pôle d'échanges, entre interconnexion des réseaux et structuration des Territoires*. Disponível em: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00460325>. Acesso em: 12 ago 2023.
- SÃO PAULO (Município) (1995). Lei municipal n. 11.732, de 14 de março: Estabelece programa de melhorias para a área de influência definida em função da interligação da Avenida Brigadeiro Faria de Lima com a Avenida Pedroso de Moraes e com as avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Eng.º Luís Carlos Berrini e Cidade Jardim; cria incentivos e instrumento para sua implantação, e dá outras providências. Disponível em: <https://shorturl.at/kmthV>. Acesso em: 20 jun 2017
- _____. (2004). Lei n. 13.769, de 26 de janeiro: Altera a Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995, que estabelece programa de melhorias para a área de influência definida em função da interligação da Avenida Brigadeiro Faria Lima com a Avenida Pedroso de Moraes e com as avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Eng. Luís Carlos Berrini e Cidade Jardim, adequando-a à Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Disponível em: <https://shorturl.at/mwyG4>. Acesso em: 20 jun 2017.
- SANTOS, M. (2014). *Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia*. 6 ed. São Paulo, Edusp.
- SILVA, G. J. A.; ROMERO, M. A. B. (2011). O urbanismo sustentável no Brasil: a revisão de conceitos urbanos para o século XXI (parte 2). *Arquitextos*. São Paulo, ano 11, n. 128.03.
- SMETS, M.; SHANNON, K. (2010). *The landscape of contemporary infrastructure*. Rotterdam, NAI Publishers.
- SUZUKI, H.; CERVERO, R.; IUCHI, K. (2013). *Transforming cities with transit: transit and land-use integration for sustainable urban development*. Washington DC, The World Bank.
- VASCONCELLOS, E. A. (1999). *Circular é preciso, viver não é preciso: a história do trânsito na cidade de São Paulo*. São Paulo, Annablume.

Translation: this article was translated from Portuguese into English by Andrew Davis, email: sales@firmtranslations.com

Received: August 15, 2023
Approved: October 2, 2023

Nó e Lugar: os dilemas espaciais no entorno das Estações de Transportes

Node and Place: spatial dilemmas around Transport Stations

Yara Baiardi [I]
Angélica Benatti Alvim [II]
Jorg Schröder [III]

Resumo

Este artigo analisa as transformações espaciais no entorno das estações de transportes na cidade de São Paulo, de modo a contribuir para o debate acerca dos dilemas espaciais entre Nó de Transporte e Lugar. Tomadas como estudo de caso, as áreas das estações Pinheiros e Faria Lima são analisadas por meio de seus atributos espaciais, a partir das categorias do urbano e dos transportes tanto na escala meso (intermediária) como na escala micro (local). Considera-se que há uma ambivalência inerente entre nó e lugar, que serve de base para tensões, mas também apresenta uma oportunidade para o (re)desenvolvimento e/ou a (re)qualificação urbana. Os resultados evidenciam que, apesar das intensas transformações espaciais nas áreas das estações estudadas, as ambivalências entre nó de transporte e lugar não foram superadas; pelo contrário, foram reforçadas.

Palavras-chave: Nó de transporte e lugar; dilemas espaciais; mobilidade urbana; estação Pinheiros; estação Faria Lima.

Abstract

This study analyzes spatial transformations at Station Areas in the city of São Paulo to further the debate on spatial dilemmas between Node and Place. Case studies of the Pinheiros and Faria Lima Station Areas analyze and discuss their spatial attributes based on Urban and Transport categories, both in the meso- and micro-scales. The study considers that there is an inherent ambivalence between Node and Place as a source of conflicts, but also an opportunity for urban (re) development and/or renewal. The results show that, despite extensive spatial transformations in the studied Station Areas, the ambivalences between Node and Place have not been overcome; rather, they were exacerbated.

Keywords: node of transport and place; spatial dilemmas; Pinheiros Station; Faria Lima Station; urban renewal.



Introdução

Este trabalho investiga os dilemas espaciais entre dois *nós de transporte* na cidade de São Paulo – a estação de metrô, trem e terminal de ônibus Pinheiros e a estação de metrô Faria Lima – e o *lugar*, representado pelo Largo da Batata e seu entorno no bairro de Pinheiros. Trata-se de uma região localizada no vetor sudoeste da cidade, importante centralidade histórica e urbana, palco de intensas transformações morfológicas, sobretudo daquelas decorridas do concurso nacional “Projeto de Reconversão Urbana do Largo da Batata”, promovido pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) e pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) em 2001.

Parte-se do pressuposto de que, nas áreas das estações, há uma ambiguidade entre nó e lugar (Bertolini e Spit, 1998, p. 10), uma natureza dupla que impõe diversos desafios para seu desenvolvimento. Desse modo, considera-se necessário lidar simultaneamente com essa ambiguidade que, geralmente, resulta em diversos dilemas no processo de desenvolvimento urbano de áreas localizadas no entorno de estações de transporte – metrô-trem-terminais, sobretudo espaciais e físicos, bem como dilemas funcionais, temporais, financeiros e de gestão.

De acordo com Bertolini e Spit (1998, pp. 212-216), as ambivalências espaciais representam dilemas distintos em termos de escala e complexidade. As ambivalências funcionais geram dilemas tanto nas características específicas de cada elemento, quanto na colisão de interesses funcionais entre eles no espaço. Já o dilema temporal, que representa o desenvolvimento do lugar e do nó ao longo do

tempo, nas áreas das estações, tende a seguir caminhos distintos, o que gera desafios adicionais na interdependência desses elementos e no desenho resultante da combinação de ambos. Além dos altos investimentos necessários para o desenvolvimento de uma estação intermodal, surgem também ambivalências na gestão desses espaços, muitas vezes de responsabilidade de setores distintos. Dessa forma, todos esses dilemas acabam se combinando ou entrando em conflito na gestão do espaço das áreas das estações e seu entorno.

Se, por um lado, os nós de transporte são elementos essenciais para a promoção da macroacessibilidade do sistema de transporte e ao acesso às diversas áreas da metrópole, observa-se, por outro, a frágil relação espacial desses equipamentos no espaço urbano no que diz respeito à escala local. As distintas e sobrepostas ambivalências se materializam em dilemas entre nó e lugar: intervenções exclusivamente funcionais do âmbito dos transportes que não se articulam qualitativamente ao tecido urbano e à dinâmica urbana da área.

Então, as ambivalências inerentes à área de estação são base de tensões, mas também podem representar o núcleo catalisador para o (re)desenvolvimento da área e/ou uma oportunidade de renovação urbana. É desafiador articular o nó de transporte às dimensões do lugar nas áreas das estações, ou, em outras palavras, torná-los compatíveis, equilibrados e proporcionar benefícios à ambos.

Na pesquisa que dá origem a este artigo¹ defende-se a ideia de que para melhorar a mobilidade urbana não são suficientes projetos específicos de infraestrutura de grande porte (como uma estação de trem-metrô) ou a aplicação de instrumentos urbanísticos isoladamente nos lotes do entorno das estações, pois tais

ações não provocam mudanças na lógica do desenvolvimento urbano nem a qualificação do espaço urbano. É necessário ir além e combinar as ambivalências transformando-as em oportunidade.

A escolha das estações Pinheiros e Faria Lima como estudos de caso enriquece a investigação sobre os dilemas espaciais entre nó e lugar pois, localizam-se estrategicamente na cidade. São estações intermodais de diferentes escalas que se inserem em áreas distintas (desde lote vazio à área consolidada), e são objetos dos mesmos instrumentos urbanos aplicados à época.

Na primeira parte do artigo, é revisto o conhecimento produzido sobre o tema. Na segunda parte, é proposto um método de codificação de categorias entre o urbano e os transportes para auxílio nas análises dos dilemas espaciais a serem aplicadas no objeto tanto em escala meso como em escala micro. A terceira parte focará na análise do estudo de caso evidenciando as transformações físico-espaciais nas áreas das estações. Por fim, serão discutidos os resultados referentes às ambivalências espaciais entre nó e lugar nas áreas das estações Pinheiros e Faria Lima.

Nó e lugar na estruturação do território

Suzuki, Cervero, Luchi (2013) destacam que a operação adequada dos sistemas de transportes é a base da sustentabilidade das cidades. Smets e Shannon (2010) reforçam o novo papel da infraestrutura contemporânea na paisagem, o qual deve dialogar com arquitetura, mobilidade e cidade através da integração de territórios.

Por um lado, a abordagem convencional de planejamento de transporte trabalha com: 1) dimensões físicas e larga escala; 2) foco no tráfego, especialmente de veículos motorizados; 3) a rua como um espaço qualquer de conexão entre dois pontos; 4) previsão do tráfego e uso de ferramentas de modelagem; 5) minimização do tempo de deslocamento e, para tanto, a segregação das pessoas desse tráfego. Por outro lado, a abordagem alternativa de uma mobilidade sustentável e humana considera: 1) dimensões sociais e a pequena escala; 2) foco nas pessoas, com ou sem veículos, especialmente nos sistemas de mobilidade ativa; 3) a rua como espaço a ser trabalhado e articulado; 4) discussão do modelo de cidade, dos cenários de desenvolvimento urbano e a viagem não somente baseada na demanda, mas como atividade de valor; 5) incentivo aos deslocamentos curtos, tempos de viagem razoáveis e integração entre pessoas e tráfego (Banister, 2008, p. 73).

Como as estações metroferroviárias em São Paulo são grandes infraestruturas, entende-se que, no século XXI, é necessário modernizar sua identidade como estação de simples acesso, seus programas arquitetônicos, rediscutir o desenho das áreas do seu entorno e reinventar suas relações com a cidade (Bertolini e Spit, 1998), sobretudo entre as escalas meso da área da estação e a micro, do edifício.

Afinal, o que é Lugar? O que é o Nó de Transporte? Cacciari (2009) questiona se é possível viver sem um lugar e discorre que um território pós-metropolitano pode ser habitado, mas só é possível habitá-lo se ele se dispuser a ser habitado, se der lugares. Para o autor, “[...] o Lugar é o sítio onde paramos: é a pausa – é

análogo ao silêncio de uma partitura. Não há música sem silêncio” (ibid., p. 35). Todavia, no território pós-metropolitano, não é permitido parar, recolher-se no habitar. Restaurar lugares é um modo regressivo e reacionário. Ou se aplaude o movimento de dissolução dos lugares, ou se é vítima, ou é um problema teórico que deve ser enfrentado.

Em outra linha argumentativa, o antropólogo francês Augé (2012) discorre que o lugar é aquele que cria relação, identidade e história. Ele interpreta, também, a complexidade da sociedade atual – supermodernidade –, na qual se produz o que ele denomina de proliferação do não lugar, da vivência da solidão. Nesse sentido, afirma: “[...] o mundo da supermodernidade não tem as dimensões exatas daquele no qual pensamos viver, pois vivemos num mundo que ainda não aprendemos a olhar. *Temos que reaprender a pensar o espaço*” (ibid., p. 37; grifo nosso).

O espaço do viajante é o arquétipo do não lugar. O viajante tem visões parciais, é a experiência daquele que é obrigado a contemplar a paisagem e, em contrapartida, não pode “tomar posse” (ibid., p. 80). Assim, os viajantes experimentam a solidão e o afastamento de si mesmos, vivenciando o não lugar como uma condição em que se tornam espectadores, capazes de entrever apenas o movimento das imagens ao seu redor. De certo modo, o usuário do não lugar precisa constantemente provar sua inocência, pois lhe é negado o *status* de ser público. Ele deve, seja *a priori* ou *a posteriori*, mostrar o bilhete de passagem, o cartão de crédito ou estar na posse de um automóvel.

Santos (2014, p. 81) afirma que o espaço é um conjunto indissociável, de um lado, do arranjo de “objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais” e, de outro, “da vida que

os preenche e os anima, ou seja, a sociedade em movimento”. Assim, para se entender a complexidade dos fenômenos espaciais, reforça que é necessário compreender como a forma, a função, a estrutura e o processo se relacionam para compor e recompor o espaço. Já Relph (2014, p. 23) coloca a termo da geografia do lugar como aquela que esclarece as maneiras como as pessoas se relacionam com o espaço.

Assim, os espaços, lugares e não lugares se misturam e se interpenetram. Dentre as múltiplas interpretações sobre o lugar, ficamos aqui com a ideia daquele que se adequa à utilização e aos acontecimentos, conjuga espaço e tempo. Aquele que nunca é, mas torna-se lugar por dar lugar ao lugar de nossa consciência no momento de sua apreensão e reconhecimento (Guatelli, 2012), criando identidade, relação e história. O lugar, numa área de estação (Baiardi, 2018), é onde se oferece a liberdade para se vivenciar a experiência do tempo quando se desloca, onde a morada pode ocorrer numa permanência quando a arquitetura da estação e seu entorno são polivalentes, tornando-se o viajante parte da paisagem.

Diante das novas formas de comunicação (Ascher, 2010; Castells, 2010; Hall, 2004) e das transformações urbanas relacionadas à rede e ao sistema, o nó de transporte passa a adquirir evidência, especialmente na produção e na qualificação do espaço urbano.

Os nós de transporte, como as estações de metrô, trem, terminais de ônibus, aeroportos e portos, são parte do sistema de transporte capaz de promover a um território local o alcance metropolitano e até mesmo global por serem o ponto de acesso a uma rede. O nó é, geometricamente falando, o componente básico de uma rede.

Bertolini e Spit (1998, p. 9) definem nó como “um ponto de acesso aos trens e, cada vez mais, a outras redes de transporte”. Izaga (2009, p. 88) esclarece que os nós são os pontos onde há acumulação espacial de atividades, os quais podem refletir centralidades conforme a importância econômica das funções urbanas que atendem, como produção, distribuição, administração, comércio, de onde resulta uma hierarquia de importância.

Nas palavras de Richer (2008), os nós de transporte são compostos pelo encontro de dois ou mais sistemas de transporte, configuram-se pelo cruzamento de linhas de transportes e se referem ao sistema, e não ao território. Trata-se de espaços que se caracterizam pelas trocas frequentes influenciando no movimento e no fluxo de pedestres na escala local. O autor aponta que os nós de transporte são fundamentais para a estruturação do território onde está inserido, entretanto, é o espaço público o elemento ordenador que reforça a ligação do homem ao lugar. Assim, este conjunto urbano – nó e lugar – deve assegurar a interconexão entre a cidade e o sistema de transportes.

Desse modo, a área de uma estação tem a potência de tornar-se não mais um acesso ao nó funcionalista, na lógica de uma cidade modernista, ou um não lugar – espaço de passagem rápida de entrada ou saída –, mas, sobretudo, ser concebida como um lugar (Baiardi, 2018). Lugar entendido como criador de identidade, relação, história, morada, pausa. Um lugar da experiência do tempo, e não do espaço; um agente catalisador de ligação afetiva para a intensificação de um evento indeterminado e mutável. Nele são superados os diversos dilemas e desafios; nele harmoniza-se sob a técnica e reestrutura-se o homem no espaço.

Os dilemas espaciais entre nó e lugar

Há um dilema espacial entre nó e lugar decorrente do processo do desenvolvimento e/ou da requalificação urbana em determinar os limites de articulação espacial entre o suporte geográfico e as intervenções técnicas no espaço. Assim, é desafiador romper com a lógica do protagonismo das intervenções viárias e da implantação de equipamentos de transporte público, seja estação ou terminal de ônibus, fechados em si mesmos no espaço urbano, em detrimento do lugar – lógica predominante ao longo do século XX.

Portas (2011, p. 23; grifos nossos) nos relembra que ao urbano só pode ser confiada a estratégia que coloque em primeiro plano a questão do urbano, a “intensificação da vida urbana, a realização efetiva da sociedade urbana (quer dizer, a sua *base morfológica*, material, prático-sensível)”.

Nesse sentido, reforçamos o conceito da morfologia urbana, ou seja, do estudo da forma urbana, “considerando-a um produto físico das ações da sociedade sobre o meio, que vão edificando-o, ao longo do tempo” (Costa e Netto 2015, p. 31). Os autores apresentam diversas conceituações sobre o tema, das quais destacamos aquela trazida por Conzen (2004) que define a morfologia urbana como:

[...] estudo da forma edificada das cidades, cujo estado busca explicar o *traçado e composição espacial de estruturas urbanas e espaços abertos*, de caráter material e significado simbólico, à luz das forças que as criaram, expandiram, diversificaram e as transformaram. (Apud Costa e Netto, 2015, p. 31; grifos nossos)

Trata-se de um campo intimamente relacionado com o do desenho urbano. Del Rio (1990, p. 54) o define como um “*conjunto de sistemas físico-espaciais e sistemas de atividades que interagem com a população através de suas vivências, percepções e ações cotidianas*” (apud Costa e Netto, 2014, p. 30; grifos nossos). Ou seja, desenho urbano pode ser definido como o estudo das características físicas e espaciais da estrutura urbana.

Desse modo, apoiando-nos na questão urbana, na forma e no desenho urbano, entende-se, também, que um espaço organizado deve transmitir o sentimento de segurança emocional. Lynch (1997, p. 3) afirma que “a legibilidade é crucial para o cenário urbano [...] esse conceito poderia ser usado, em nossas cidades, para dar uma nova forma às cidades”. Logo, ressalta que a legibilidade ou clareza é entendida como:

[...] algo que se reveste de uma importância especial quando consideramos os ambientes na escala de dimensão, tempo e complexidade. Para compreender isso, devemos levar em consideração não apenas a cidade como uma coisa em si, mas a *cidade do modo como a percebem seus habitantes* [...]. *É a facilidade com que cada uma das partes pode ser reconhecida e organizada num modelo.* Uma cidade legível seria aquela cujos bairros, marcos ou vias fossem facilmente reconhecíveis e agrupados num modelo geral. (Ibid.; grifos nossos)

Diante do exposto, a concepção de nó de transporte que identifique as formas mais apropriadas para intervenção, de modo a promover transformações espaciais coesas articuladas ao sítio e à forma urbana do seu entorno [L1-L2], é um importante desafio processual e projetual que não pode ser ignorado ou enfrentado

isoladamente por alguns setores. É fundamental compreender como a forma, a função, a estrutura e o processo – elementos estruturantes do desenho urbano – articulam-se com os nós. Do contrário, a implantação de grandes infraestruturas [N1-N5], como vias expressas, linhas de metrô, trem e/ou terminais de ônibus que competem pelo uso do espaço público podem impor uma escala sem proporções com a escala humana, concebendo espaços que não otimizam e nem qualificam o espaço urbano.

É árdua a construção de lugares adequados, não somente em função de acesso a um ponto, a uma estação, a uma porta de entrada a um terminal, mas também aos acontecimentos, conjugando espaço e tempo, parada e permanência, correspondendo, assim, às exigências e aos problemas do próprio tempo. Desse modo, a forma arquitetônica atrelada ao programa dos usos [L3] dá sentido às muitas atividades na área da estação, tais como viver, trabalhar, fazer compras, entreter-se e mover-se. No entanto, é mais do que atribuir/autorizar funções a um espaço: ao propor um programa e densidades diferenciados na área da estação, seu uso é realmente influenciado, bem como a própria percepção da paisagem urbana. É, pois, desafiador enfrentar a lógica da rigidez de um programa desatualizado em face do aumento dos fluxos, das inúmeras possibilidades da intermodalidade, das permanências e das trocas sociais nos espaços coletivos.

Isto posto, implementar grandes equipamentos de infraestrutura de mobilidade no sítio existente, articulá-lo aos usos e densidades do entorno, bem como elencar as “novas” atividades e quantificar as “novas” densidades – vislumbrando “renovação” ou desenvolvimento urbano sem que desequilibre o entorno da

estação – é um processo complexo e não linear. É fundamental a inserção de novas práticas de desenho urbano [I7] como de um *Masterplan* [I5] (Baiardi, 2018; Baiardi e Hagemann, 2019) que articule escalas e complexidades entre diversos agentes, superando dilemas e desafios temporais, funcionais e de gestão.

Evidencia-se, também, a necessidade de superação do uso do automóvel particular em grande parte do espaço público, especialmente em área de estação. Nesse sentido, a microacessibilidade² e a intermodalidade a uma estação, entre todos os modos de transporte [N6-N11], com equidade e qualidade espacial é uma tarefa a ser atingida (Baiardi, 2012).

Por fim, há muitos dilemas espaciais a serem superados no chão que se pisa (Lamas, 2010) no entorno de uma estação [L4]. Evidencia-se o desafio projetual da superação do território segregado como um gueto em si, circunscrito por cercas e muros reforçando a baixa conectividade espacial e a concepção de sobras urbanas, muitas das quais advindas dos projetos e das obras de implantação da infraestrutura de transportes. É fundamental reaprender o espaço onde o espaço público e as transições com o privado são elementos ordenadores e aglutinadores.

Logo, a configuração do território de uma área de estação como lugar que facilite a leitura das partes reconhecidas e organizadas num padrão coerente, pela imposição de um nó de modo que não se constitua um não lugar – entendido como espaço que não cria identidade, e sim individualidade solitária, espaços percorridos, efêmeros e, portanto, medidos em unidades de tempo (Augé, 2012) – é desafiadora. Identificando-se onde emergem as lacunas entre nó e lugar, será possível compreender onde o problema reside precisamente, o que pode

causá-lo, a maneira para abordá-lo e, sobretudo, superá-lo. Desse modo, é criado um método de análise, apresentado a seguir.

Método de análise

O espaço urbano pode ser objeto de múltiplas leituras e interpretações de acordo com os métodos usados. No âmbito do urbano, são necessários instrumentos que permitem organizar e estruturar os elementos do meio e suas relações recíprocas (Lamas, 2010, p. 63).

Na aproximação com o objeto de estudo (ambivalências espaciais entre o nó de transporte e lugar), optou-se por analisar em duas escalas urbanas (meso e micro) por meio de duas categorias – transporte e lugar – e em diversos códigos de desenho.

Em relação às escalas urbanas, Silva e Romero (2011) afirmam que para instrumentalizar a análise do espaço urbano por meio das escalas é necessário objetivar a percepção do todo, mas também das particularidades. Nesse sentido, compreendem que a escala meso corresponde à escala do bairro ou de um setor. É a escala determinada com base nos critérios de organização produtiva do espaço como as relações morfológicas. É nessa escala que são estudadas as condições materiais de suas configurações em toda a sua diversidade.

Por fim, a escala local é entendida pelos autores como a escala específica do lugar, que corresponde ao espaço coletivo e de valor das ações cotidianas. É a escala de um observador num ponto qualquer da cidade. Os autores afirmam, também, que as cidades brasileiras sofrem pela ausência de abordagem técnica e metodológica do urbano, sobretudo na escala do local, do desenho urbano, resultando numa

visão fragmentada e cartesiana.³ Duffhues e Bertolini (2016, p. 31) afirmam que, mesmo que ocorra uma integração entre as políticas de transportes e o uso do solo, não é garantido que na escala local os dilemas estejam resolvidos, visto que muitas decisões cruciais e mais difíceis de resolução dos problemas locais ocorrem em outro nível, em geral municipal ou regional.

Carmona (2014) reforça que os problemas da complexidade urbana levam os pesquisadores a adotarem metodologias mistas para a investigação do desenho urbano, como: 1) pesquisas pelas evidências ou fontes (primárias ou secundárias); 2) pesquisa pelo conhecimento; 3) pesquisa pela jornada, indutiva *versus* dedutiva.

Assim, a pesquisa pode ser considerada como um método descritivo, pois ocorre uma explicação sistemática da realidade, do registro do fato. É, também, uma pesquisa exploratória, visto que objetiva identificar, definir, ilustrar alguns fenômenos relevantes, explicar algumas características específicas e efeitos inter-relacionados por meio da análise subjetiva

do pesquisador, ou seja, já existem, antecipadamente, alguns pressupostos como a questão da qualidade. Finalmente, é uma pesquisa dedutiva, pois os pressupostos são testados e avaliados, ou seja, é confirmada a hipótese por meio da interpretação e da aplicação do conhecimento acumulado, dos dados e das informações. Assim, há o tripé metodológico do estudo descritivo, exploratório/subjetivo e dedutivo (Jong e Voordt, 2002).

As análises descritivas e exploratórias desta pesquisa são baseadas em códigos de desenho adaptados de Carmona (2014). Conforme explica o autor, os códigos são ferramentas que podem ou não ser utilizadas no âmbito do desenvolvimento de um processo. Todavia, os códigos criam uma garantia da qualidade do desenho a ser alcançada, os quais podem, também, ajudar a garantir a coordenação das diversas fases do processo entre as diversas partes envolvidas. Isto posto, detalham-se, nos Quadros 1 e 2, a abordagem das escalas, as categorias atreladas aos códigos usados para os principais dilemas identificados e as perguntas norteadoras que os descrevem.

Quadro 1 – Síntese do método das análises entre as categorias urbano e transporte na escala intermediária

Escala Intermediária > Escala da Estação	CAT	Códigos	Dilemas e desafios estruturação território	Perguntas norteadoras
	Urbano	Contexto da história regional [L0]	(não se aplica) Objetiva-se apenas breve contextualização.	Quais são os principais fatos urbanos/históricos/socioeconômicos relevantes?
		Elementos condicionantes [L1] e/ou estruturantes do traçado [N0] [desenho de ruas e quadras]	Dilemas e desafios do sítio, da forma urbana e das transformações espaciais coesas (ruas e quadras)	Quais foram os condicionantes da estruturação urbana? Como se configuram o desenho das ruas e das quadras?
		Ocupação e tipologias [L2] [desenho lotes – edificações existentes]	Dilemas e desafios na articulação formal entre os novos e velhos usos, densidades, tipologias. Desafios da construção de uma paisagem	Quais são os usos, as densidades e as tipologias na configuração dos lotes predominantes na região antes e depois da intervenção das estações? Quais são as principais referências urbanas?
	Transporte	Sistemas de transporte Linhas de trem, metrô, ônibus, ciclovias [N1 + N2 + N3 + N4+ N5]	Dilemas e desafios do predomínio das grandes infraestruturas segregadas no território	Quais são as linhas dos sistemas de transporte existentes que atendem a região?
	Instrumento	Plano Diretor [I1]; Zoneamento [I2]; Planos Regionais [I3]; Operação urbana [I4]; Masterplan local [I5]; Outros [I6]	Desafios impostos pela ausência de um instrumento de desenho urbano articulador entre escalas e diversos agentes envolvidos	Quais foram os instrumentos urbanos existentes que reverberaram no espaço das estações desde sua concepção até 2014?

Fonte: elaborado pelos autores com base em Baiardi (2018).

Quadro 2 – Síntese do método das análises entre as categorias urbano e transporte na escala local

Escala Local > Escala da Estação / Edifício	CAT	Códigos	Dilemas e desafios entre nó e lugar	Pergunta
	Transporte	Microacessibilidade [N6] pedonal + [N7] metrô + [N8] trem + [N9] ônibus + [N10] bicicleta + [N11] carro	Dilemas e desafios da microacessibilidade e intermodalidade ao nó de transporte	Como ocorrem a microacessibilidade e a intermodalidade com o nó de transporte?
	Urbano	Edifícios [L3] [elemento mínimo]	Dilemas e desafios da monofuncionalidade, da definição de um programa fechado/técnico; Dilemas entre passagem e permanência	Qual a sua forma arquitetônica? Quais são seus usos principais? Há fachada ativa?
		Desenho Urbano [I7] + Território local [L4] [chão em que se pisa]	Desafios de um espaço urbano integrado Dilemas das sobras urbanas, das barreiras <i>versus</i> continuidades Desafios da integração/transição entre domínios privado e público, entre o nó (edificação) e o lugar (entorno)	Como é a inserção urbana das estações? As novas intervenções do nó foram integradas/potencializadas com o entorno de modo fluido ou há barreiras/descontinuidades espaciais? Há uma forma urbana coerente entre o nó e lugar?

Fonte: elaborado pelos autores com base em Baiardi (2018).

O recorte temporal escolhido inicia-se na concepção das estações de metrô, associado ao Plano Diretor vigente (2014) até 2022, ano da última intervenção na área. Para tanto, foram realizadas diversas visitas *in loco* nos estudos de caso. O levantamento em campo, a interpretação dos documentos e dados, bem como a elaboração de diagramas⁴ e fotografias foram guiadas pela observação e pela reflexão dos pesquisadores detalhadas a seguir.

Áreas das estações Pinheiros e Faria Lima

Baseado nos códigos de desenho urbano de Carmona (2014), foi realizada a análise entre o nó e o lugar nas áreas das estações Pinheiros e Faria Lima. A delimitação do estudo é a mesma do perímetro usado para o projeto de

reconversão do Largo da Batata, que foi sobreposta aos raios genéricos usados amplamente em estudos da área de transportes e pelo raio proposto no Plano Diretor de 2014, de 600 metros. Esse perímetro (Figura 1b) atende à metodologia proposta por Bertolini e Spit (1998), pois é coerente com o contexto urbano na articulação das referências urbanas, bem como o proposto por Carmona (2014), que reforça o estabelecimento dos elementos que claramente unificam o lugar. Isto posto, a área é delimitada pela avenida das Nações Unidas (marginal Pinheiros), pelas ruas Butantã, Teodoro Sampaio, Cunha Cago, Baltazar Carrasco e Sumidouro.

Pinheiros, situado na zona oeste de São Paulo, é um dos bairros mais antigos da cidade. Cronologicamente, as principais intervenções na área, conforme Baiardi (2018) foram [L0]: 1910, inauguração do mercado de Pinheiros; 1920, início da retificação do rio Pinheiros; 1927, instalação da Cooperativa Agrícola de

Figura 1 – a) Perímetro de estudo e nome das principais vias; b) Imagem aérea com a sobreposição do perímetro e dos raios de 500 metros nas estações Pinheiros e Faria Lima, respectivamente



Fonte: PMSP (2015); Baiardi (2018).

Cotia (CAC); 1944, término da retificação do rio; 1957, inauguração da estação de trem Pinheiros; 1968, ampliação da avenida Brigadeiro Faria Lima; desde a década de 1970, o largo da Batata se tornou um lugar onde as funções de entroncamento viário, terminal de ônibus e grande circulação de pedestres predominavam; 1994, encerradas as atividades da CAC; 1995/2004, Operação Urbana Faria Lima (antes e depois do *Estatuto da Cidade*); 2001, concurso nacional promovido pelo município e pelo IAB para elaboração de projeto Reconversão Urbana do Largo da Batata; 2008, início das obras no largo da Batata baseadas no projeto de reconversão; 2010, inauguração da estação de metrô Faria Lima pelo governo do Estado; 2011, finalização das obras da estação de metrô Pinheiros; 2012, finalização das obras no largo da Batata; 2014, novo Plano Diretor; 2022, inauguração da torre corporativa privada Faria Lima Plaza na antiga área do CAC.

Por sua posição estratégica na cidade, o largo da Batata se consolidou como local de intenso tráfego de transportes individual e coletivo e de comércio popular. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2010) apontam a subprefeitura de Pinheiros com 2,6% da população de São Paulo, aproximadamente 290 mil habitantes. Em contrapartida, a região gera 27,7% dos empregos ofertados no município e tem o melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da cidade. No distrito de Pinheiros, 11,8% da população recebe acima de 10 salários-mínimos; 54,5%, entre um e três salários-mínimos.⁵

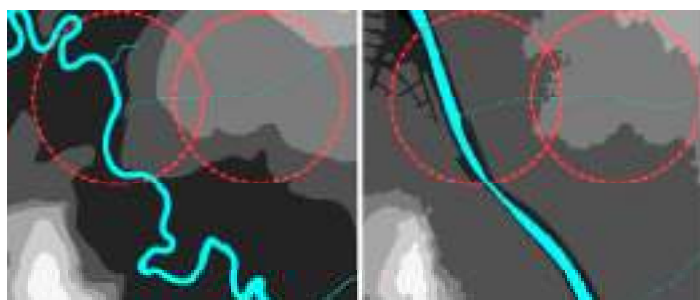
No Quadro 3, estão as sínteses das análises entre as categorias do urbano e do transporte e seus respectivos códigos de desenho nas áreas das estações Pinheiros e Faria Lima tanto na escala meso (intermediária) como na escala micro.

Quadro 3 – Síntese das análises espaciais entre as categorias urbano e transporte na escala intermediária

Escala Intermediária > Área da Estação	CAT	Códigos	Dilemas e desafios na Área da Estação
	Urbano	Elementos condicionantes e/ou estruturantes do traçado + sistema viário [L1 + NO] [desenho de ruas e quadras]	[L1] Pinheiros + Faria Lima: condicionante rio Pinheiros; retificado e transformado em barreira urbana ao longo dos anos, sobretudo com a implantação avenida das Nações Unidas, informalmente denominada “marginal do rio Pinheiros”. Área de várzea (Figura 2). [NO] Pinheiros + Faria Lima: identifica-se a importância do traçado colonial da rua Butantã (formato de “S”) – único momento em que cruza o rio – e sua embocadura até o largo da Batata, onde se ramifica entre as ruas Cardeal Arcoverde, Teodoro Sampaio e dos Pinheiros. Em 1974, observa-se a inserção de um elemento estruturante novo: o alargamento da avenida Brigadeiro Faria Lima, ocorrido em 1968. Na área, predominam os eixos norte-sul da via expressa (Marginal Pinheiros) e a avenida Brigadeiro Faria Lima (via arterial). Entre elas, há o binário transversais das ruas Sumidouro e Paes Leme, onde prevalece o desenho de quadras largas e irregulares justapostas nas antigas áreas alagadas. Após o largo da Batata, sentido leste, evidenciam-se as (coletoras) ruas Teodoro Sampaio e Cardeal Arcoverde e o desenho de quadra regular (Figura 3a). Em virtude do projeto de reconversão urbana (2001), [I5] o desenho do largo da Batata foi profundamente alterado, bem como foram realizadas aberturas de novas vias e alargamento de outras na área de estudo (Figura 4). Ver mais em: Baiardi (2022).
		Ocupação e tipologias [L2] [desenho lotes – edificações existentes]	Pinheiros e Faria Lima: na década de 1930, já havia uma ocupação significativa, com destaque para as construções na rua Butantã. Na década de 1970, a área já estava basicamente toda ocupada, em grande parte por pequenas casas e sobrados (mais próximos à estação Faria Lima) e alguns galpões com venda de materiais diversos voltados para construção, além dos mercados (mais próximos à estação Pinheiros, nas antigas áreas alagáveis). Havia ampla fachada ativa e construções no alinhamento (Figura 3b). Atualmente, o bairro de Pinheiros passa por significativo processo de transformação, com a substituição da antiga paisagem com sobrados e galpões por grandes torres residenciais ou serviços monofuncionais, sem fachadas ativas. Principais referências: igreja de Nossa Senhora de Monte Serrat, mercado de Pinheiros, Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de São Paulo (Crea-SP), Sesc Pinheiros, edifício Faria Lima Plaza.
	Transporte	Sistemas de transporte Linhas de trem [N1] + metrô [N2] + ônibus [N3] + ciclovias/ciclofaixas [N4]	Pinheiros e Faria Lima (Figura 5): [N1] Linha-9 esmeralda (somente na estação Pinheiros). Pertencia à Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM); em 2022, foi concedida por 30 anos para ViaMobilidade. [N2] Linha-4 amarela (concessão para ViaQuatro logo após a construção em 2006). [N3] Terminal de ônibus “Pinheiros” + Faixas de ônibus: avenida Faria Lima, ruas Teodoro Sampaio, Cardeal Arcoverde, Butantã; trecho da rua Paes Leme; [N4] Avenida Faria Lima; rua Arthur de Azevedo; ciclovia do rio Pinheiros.
	Instrumento	Plano Diretor [I1]; Zoneamento [I2]; Planos Regionais [I3]; Operação urbana [I4]; Masterplan local [I5]; Outros [I6]	Pinheiros e Faria Lima: destaca-se a [I4] Operação Urbana Consorciada Faria Lima e [I5] Projeto denominado reconversão do largo da Batata, promovido pela prefeitura (Figura 4). O termo de referência do edital (2001) almejava quatro premissas fundamentais: 1. construção da estação Faria Lima do metrô; 2. redimensionamento, reorganização e remanejamento do atual terminal de ônibus do largo da Batata para área próxima ao rio Pinheiros; 3. construção de um espaço de transferência no largo da Batata; 4. ligação da rua Baltazar Carrasco com a rua Sumidouro.

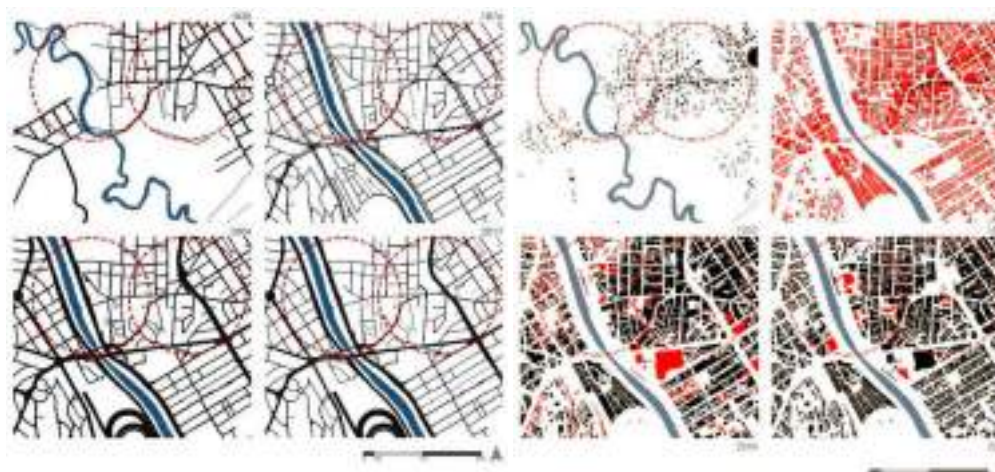
Fonte: elaborado pelos autores com base em Baiardi (2018).

Figura 2 – [L1] Condicionantes naturais existentes na área das estações Pinheiros e Faria Lima



Fonte: Baiardi (2018).

Figura 3 – [L2] a) Traçado urbano na área das estações Pinheiros e Faria Lima entre 1930, 1974, 2004 e 2017, respectivamente;
b) Evolução da ocupação na área das estações Pinheiros e Faria Lima entre 1930, 1974, 2004 e 2017



Fonte: Baiardi (2018).

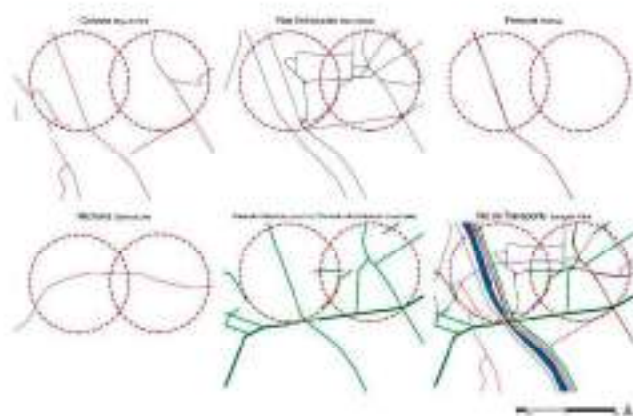
Figura 4 – [I5] Plano geral de intervenções proposto pelo projeto vencedor do concurso Reconversão Urbana do Largo da Batata, em 2002



Fonte: Frascino, Waisman e Feriancic (2013).

Figura 5 – [N4-N0-N1-N2-N3]

Os sistemas de transporte na área das estações Pinheiros e Faria Lima, sendo, respectivamente, sistemas cicloviários; vias expressas, arteriais, coletoras; ferrovia; metro; corredores e faixas de ônibus e a configuração do nó de transporte com junção de todos estes sistemas



Fonte: PMSP, MDC 2015, Baiardi (2018).

Quadro 4 – Síntese das análises espaciais entre as categorias urbano e transporte na escala local

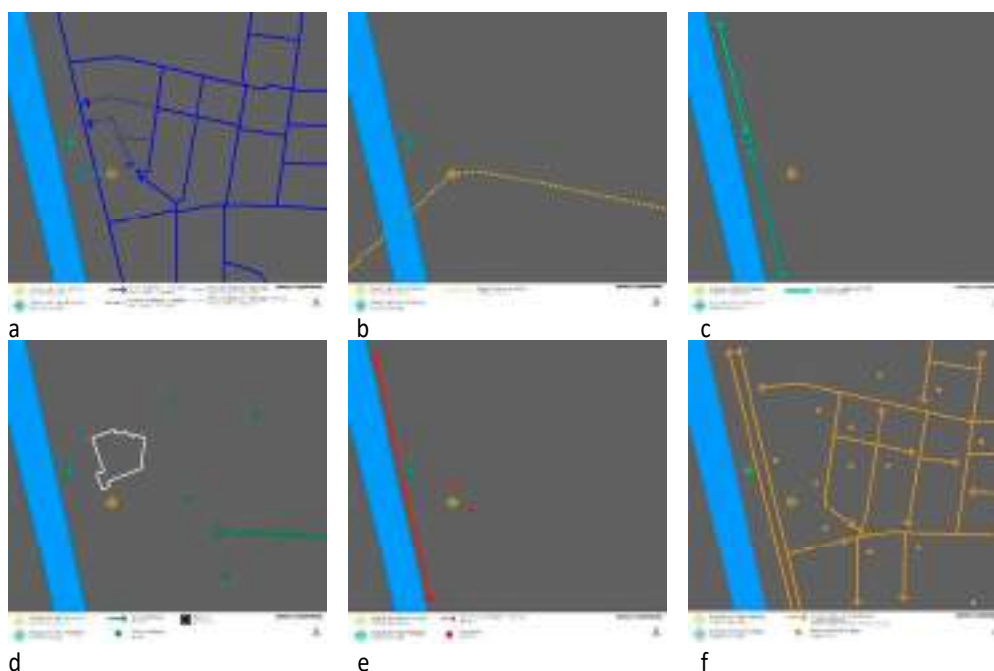
Escala Local > Escala da Estação / Edifício	CAT	Códigos	Dilemas e desafios na Área da Estação
	NÓ	Microacessibilidade [N6] pedonal + [N7] metrô + [N8] trem + [N9] ônibus + [N10] bicicleta + [N11] carro	Pinheiros (Figuras 6 e 7): [N6] Haverá duas portas de entrada voltadas para a mesma rua por meio de pequena praça limitada por cercas, jardineiras e bicicletário. Há uma calçada estreita de acesso pela rua Capri (principal fluxo), pois é inexistente a calçada no meio fio ao longo da rua Gilberto Sabino na face da estação/terminal. Não há acesso direto pela marginal Pinheiros. Ocorreu estreitamento de vias para aumento de fluxos de automóveis como na rua Sumidouro (Figura 8a). [N7] Após passagem dos bloqueios existentes pela estação de metrô implantados logo após a passagem pela porta, será necessário descer vários lances de escadas rolantes e/ou físicas, normalmente com alto fluxo de passageiros, para se acessar as plataformas de embarque e desembarque do metrô. Ocorrem conflitos de fluxos no térreo. [N8] Após entrada na estação de metrô, poderá ter conflito de fluxos com os usuários do metrô. Será necessário subir escadas (Figura 8b), transpor a via expressa por uma passarela, descer por outras escadas para, enfim, acessar a plataforma de trem. Não foi utilizada a antiga passarela de trem que ainda permanece no local e daria acesso direto ao terminal de ônibus. [N9] A ligação da estação de metrô com o terminal de ônibus ocorre pela lateral, na superfície, passando por espaços estreitos e mal projetados diante da importância de conexão entre estação de metrô e terminal (Figura 8c). O passageiro é obrigado a passar por catracas ao se aproximar do terminal, cujo acesso poderá ocorrer por uma porta pela via expressa ou por uma entrada na rua Gilberto Sabino. Quanto às paradas de ônibus, há uma em frente à estação Pinheiros. [N10] Dois pequenos bicicletários: um de gestão da ViaQuatro – concessionária –, localizado em frente à entrada da estação; outro, pequeno, da SPTrans, localizado entre a estação e o terminal). [N11] 1) Não há baias para embarque e desembarque em segurança; 2) não há estacionamentos públicos e/ou integrados ao transporte público; 3) estacionamentos privados: há um no subsolo do terminal Pinheiros e diversos outros no entorno; 4) estacionamentos rotativos meio-fio: por meio da Zona Azul no entorno. Faria Lima (Figuras 9 e 10): [N6] Duas possibilidades de acesso à estação (Figura 10). 1) largo da Batata com única abertura, obrigando os oriundos do interior do largo a circundar o bloco, podendo passar por áreas residuais entre blocos, ou seguir para esquina da avenida Faria Lima e acessar a única porta de acesso à estação. 2) acesso pela entrada residual na rua Teodoro Sampaio, em função do espaço confinado com o lote vizinho, ainda mais prejudicado com a presença de uma banca ou acesso pela avenida Faria Lima, prejudicado novamente pela presença de uma outra banca. [N7] Após entrada na estação pelo “térreo”, imediatamente se desce para o subsolo por meio de escadas rolantes e/ou físicas (Figura 8b), atravessando-se um túnel que levará aos bloqueios do outro lado da estação, sob o largo da Batata. [N9] Quanto às paradas de ônibus, há em ambos os lados da avenida Faria Lima, imediatamente ao lado da estação. Contudo, mesmo que haja paradas no mesmo sentido, há diferenças entre quais pontos determinados ônibus param em função do “destino”. [N10] 1) um bicicletário localizado no largo da Batata. 2) bicicletas de aluguel do outro lado do largo, voltados para a avenida Faria Lima. [N11] 1) baias para embarque e desembarque em segurança: não há; 2) estacionamentos públicos e/ou integrados ao transporte público: não há; 3) estacionamentos privados: diversos no entorno; 4) estacionamentos rotativos meio-fio: por meio da Zona Azul, no entorno.
Lugar	Edifícios [L3] [elemento mínimo]	Desenho Urbano [I7] + Território local [L4] [chão em que se pisa]	Pinheiros (Figura 7): na estação de metrô, a forma predominante é circular, em grande parte envidraçada. A estação de trem se localiza imediatamente ao lado do rio e sua forma se resume a um espaço coberto da plataforma com intervenções “formais” existentes acrescidas de “novas”, sem identidade formal entre ambas, muito menos com as demais estações de trem implantadas anos antes na Linha-9. Não foi criado um ponto nodal, estação “referência” ao longo da via expressa. O terminal de ônibus é cercado com uma cobertura estaiada projetada por empresa privada, sem linguagem com a estação de metrô ou de trem. Faria Lima: duas inserções: no largo da Batata, há três edifícios circulares e envidraçados, um usado para o acesso, e os demais atrelados à ventilação do subsolo. No outro lado da via, há um bloco retangular com dois vértices arredondados, sem recuo para a rua Teodoro Sampaio, mas com recuo significativo para a avenida Faria Lima. Em ambas, o projeto foi realizado pelo Metrô; não há fachada ativa e somente o uso como nó de transporte (Figura 10). Considerando as propostas do projeto vencedor da reconversão urbana, a área da estação Faria Lima era considerada o foco, denominada Esplanada, pois almejava-se inserir o edifício comercial de multiuso “ícone” numa área que deveria ser desapropriada. Nesse local não foi construído o edifício comercial, mas foi implantada, em 2022, uma torre corporativa privada (Faria Lima Plaza), sem nenhum uso público no térreo e cercada por grades.
			Pinheiros: O desenho de quadra onde foi inserido o nó das estações de metrô+trem +terminal não foi modificado (Figuras 3a + 3b). A fachada da estação de metrô está recuada na rua Capri (criando uma pequena praça), e as demais estão cercadas, especialmente na fachada voltada para a via expressa (Figura 7). Sem integração formal com terminal de ônibus e presença de bloqueios/catracas entre terminal e estação, com espaços e acessos medíocres. O projeto vencedor da reconversão urbana denominava a área do terminal como indireta, sem ser o foco principal do projeto, que ficaria para o largo da Batata. Faria Lima: o espaço oriundo do projeto de reconversão urbana, após diversas desapropriações, resultou numa nova configuração de uma praça “seca”. Após muita pressão popular, foi mobilizado e inserido um paisagismo. Não se identificam os “lotes” onde foram inseridos os blocos da estação de metrô. Os blocos são inseridos timidamente no espaço, sem nenhuma relação formal qualitativa (de um lado, no largo da Batata, blocos circulares; do outro, ao lado torre, um bloco “retangular”. São criadas sobras urbanas significativas no entorno imediato das estações. Inserções rígidas. Não valorização do mercado (Figura 11).

Fonte: elaborado pelos autores com base em Baiardi (2018).

Figura 6 – [N6+N7+N8+N9+N10+N11]

Diagramas de Pinheiros: alvo verde – estação trem; alvo amarelo – estação de metrô

- a) microacessibilidade pedonal; b) localização da linha de metrô e estação;
c) localização da linha de trem e estação d) faixas, pontos de ônibus e terminal;
e) ciclovias e bicicletários; e) ruas de acesso e estacionamentos privados



Fonte: Baiardi (2018).

Figura 7 – [L3+L4 + I7]

- a) Estação de metrô Pinheiros e sua “praça de acesso”; b) Estação/plataforma de trem Pinheiros ao fundo, com via expressa no meio e antiga passarela de acesso dentro do terminal de ônibus;
c) Terminal de ônibus e sua não relação com a rua Gilberto Sabino (ausência de calçada)



Fonte: Baiardi (2022).

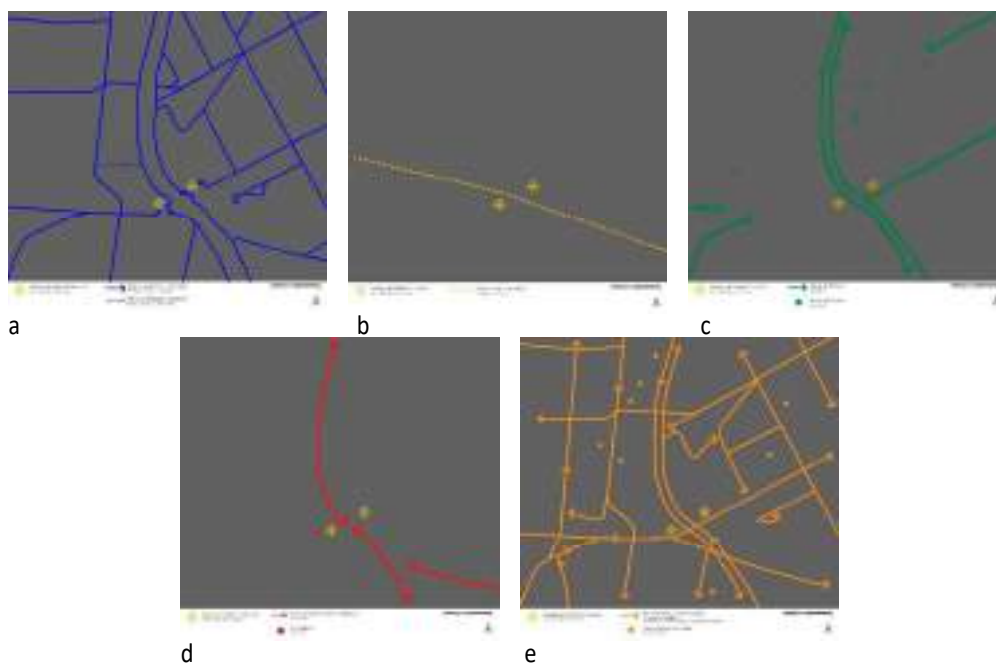
Figura 8 – Alargamento da rua Sumidouro em detrimento do estreitamento de calçada;
 b) os diversos lances de escada para acesso à plataforma de metrô e os conflitos
 de fluxos no térreo entre usuários de metrô e trem; c) conexão entre estação
 e terminal, sem linguagem arquitetônica, pela superfície, por meio de calçadas estreitas



Fonte: Baiardi (2022).

Figura 9 – [N6+N7+N9+N10+N11]

Diagramas da Faria Lima: alvos amarelos – estações de metrô. Da direita do diagrama,
 edifício que se localiza ao lado da rua Teodoro Sampaio/edifício Faria Lima Plaza;
 da esquerda, edifício que se localiza no largo da Batata a) microacessibilidade pedonal;
 b) localização da linha do metrô e estação; c) faixas e pontos de ônibus;
 d) ciclovias e bicicletário; e) ruas de acesso e pontos de estacionamento privado



Fonte: Baiardi (2018).

Figura 10 – [L3+L4 + I7]

Duas possibilidades de acesso à estação de metrô Faria Lima:
a) único acesso pelo largo da Batata; b e c) acesso pelo lado oposto do largo,
sendo b) a entrada dos passageiros oriundos da rua Teodoro Sampaio
e c) oriundos da avenida Faria Lima



a



b



c

Fonte: Baiardi (2022).

Figura 11 – [L4 + I7]

a) os grandes vazios na área do largo da Batata, principal resultado do projeto de reconversão urbana, mobiliado sob pressão popular; b) a não valorização do mercado Pinheiros; c) as sobras residuais entre blocos da estação e, ao fundo, o edifício Faria Lima Plaza, onde era prevista uma esplanada, não implantada pelo poder público



a



b



c

Fonte: Baiardi (2022).

Resultados e discussão

A promoção de uma forma de mobilidade que estimule o transporte coletivo e os modos não motorizados é um instrumento que auxilia na condução a uma cidade inclusiva, diversificada, sustentável e democrática, onde todos os modais devem ser tratados com equidade. Só por meio da multiplicidade do uso dos modais e na ampliação e na qualificação de conexões será possível atender com eficiência as exigências crescentes de mobilidade urbana de nossas metrópoles (Baiardi, 2012).

Para tanto, é necessário garantir a circulação e a mobilidade das pessoas a partir da rápida identificação de rotas, percursos, bem como da microacessibilidade no entorno de equipamentos públicos de referência. É necessário, também, rever os paradigmas do desenho urbano, direcionando-os para o seu caráter ambiental e de valorização da paisagem por meio da qualificação dos espaços, resgatando as condições necessárias para promover sua apropriação como lugar.

Como se queria demonstrar nos estudos de caso, observa-se que o espaço da área da estação Faria Lima é um lugar inserido num tecido urbano consolidado, histórico, com identidade regional significativa – o largo da Batata. Já Pinheiros, era um grande terreno vazio onde, ao longo das décadas, foi suprimida a relação com o rio. A linha e a estação de trem continuam “comprimidas” entre o rio e a via expressa. Com a construção da estação de metrô, o papel desses condicionantes é reforçado, negando toda e qualquer relação com a outra margem do rio e da cidade [L0].⁶

A área da estação Pinheiros tem alta intensificação modal [N1-N2-N3-N4] que reverbera para os fluxos pedonais, mas há contradições em seu uso, pois, em muitos casos, o espaço é confinado às passagens medíocres. Nem mesmo o desenho da quadra [L1] foi alterado, perdendo-se a possibilidade de se construir conexões fluidas entre as novas estações, terminal e entorno, ou seja, de uma nova forma urbana com novos traçados e novas composições espaciais entre as estruturas urbanas e os espaços abertos.

Já a área da estação Faria Lima sofreu intensa transformação espacial [L1] em função do projeto de reconversão urbana do largo da Batata. Quanto aos instrumentos urbanos específicos [I6], Baiardi (2022) aponta que apesar de o “projeto” ter sido o principal instrumento morfológico aplicado nas áreas das estações, a intervenção careceu de uma visão de conjunto que contemplasse a articulação física e formal [I5] entre os elementos de infraestrutura, sistema viário e sistema de espaços públicos.

Conforme aborda Baiardi (2018, 2022), nem mesmo a presença de uma Operação Urbana⁷ [I4] que trabalha em grandes áreas ou mesmo de um projeto, foi capaz de promover um desenvolvimento urbano. Pelo contrário, o dinheiro arrecadado da Operação Urbana permitiu a erosão do território por meio de intensas desapropriações, na inserção de equipamentos públicos fechados em si mesmos, sem permeabilidade, e na ampliação do potencial construtivo dentro dos lotes.

Ironicamente, a área da estação Pinheiros era exatamente uma quadra livre onde diversas dessas relações poderiam ter ocorrido entre os agentes públicos envolvidos na concepção

da nova estação de metrô/trem/terminal, mas essa área foi considerada apenas indiretamente no projeto de reconversão. A área principal, o largo da Batata, tornou-se um grande vazio, fruto de intensas desapropriações, associada à ideia modernista de esplanada, que se tornou uma *plaza* na inauguração de uma torre corporativa materializada em 2022, sem nenhuma conexão com a estação Faria Lima, nem com o espaço público circundante, já que a “grande” torre é cercada em seu perímetro.

Assim, o largo se tornou mais um território homogeneizado no eixo da avenida Faria Lima. A própria renomeação da nova estação, chamada de Faria Lima, ignorou o local histórico do largo da Batata, que agora está completamente reconvertido, sem identidade e erodido simbolicamente. Trata-se de um território em profunda transformação tipológica, com demolição de casas, sobrados e pequenos galpões, todos substituídos por grandes torres monofuncionais, sejam de uso residencial ou corporativo [L2].

É interessante evidenciar que, no projeto urbano elaborado ([I6] – Figura 4), evidenciam-se que, no largo da Batata, não está inserida a estação do metrô Faria Lima, enquanto a estação Pinheiros aparece em seu canto do mesmo modo que o terminal de ônibus aparece em seu canto. Em ambos os casos, observa-se que a microacessibilidade, a intermodalidade e as conexões formais e espaciais entre os edifícios são medíocres [N6-N7-N8-N9-N10]. Contraditoriamente, as intervenções viárias [N11] são as que predominaram na área, seja com a construção de uma grande garagem privada no subsolo do terminal de ônibus, que suprimiu a calçada, seja nas desapropriações para aberturas de vias ou no próprio alargamento de algumas ruas em detrimento da largura das calçadas.

No âmbito do projeto arquitetônico [L3], mais uma vez se reforçam o programa funcionalista e o isolamento dos programas dentro e fora dos edifícios: acessa-se somente um nó de transporte e nada mais. Também não se trabalhou a possibilidade de uma unidade arquitetônica entre os edifícios do metrô-trem-terminal – todos agentes públicos apesar de esferas distintas. Estimula-se a passagem rápida.

Formas e usos polivalentes não foram utilizados, sobretudo na área da estação Pinheiros, onde haveria a oportunidade da criação tanto de um ponto nodal na paisagem e/ou de equipamento público de referência como de um novo paradigma de desenho de estação intermodal. Pelo contrário, resumiu-se a um bloco circular que se apaga com a cobertura estaiada do terminal implantada imediatamente ao seu lado com acessos medíocres no lote outrora vazio [L4].

Ademais, foi desafiadora a inserção de novos elementos na área da estação Faria Lima, por se tratar de um território complexo e que teria sido previamente foco de intensas desapropriações e de redesenho do sistema viário [L4]. Mas é importante evidenciar que, na porção voltada para a rua Teodoro Sampaio/Torre Plaza, não houve valorização formal [L3], nem dos fluxos, nem da paisagem, pelo contrário, o edifício da estação ficou apagado com as alterações ocorridas no espaço urbano, sobretudo com a construção da torre corporativa onde antes se almejava uma esplanada no projeto de reconversão. Quanto aos três volumes implantados na porção do largo da Batata [L3], são lamentáveis as sobras urbanas criadas entre eles. Ironicamente, neste espaço vazio denominado largo, é um espaço em profunda transformação em seus usos desde a sua concepção asséptica (sem árvores e equipamentos públicos), mas

que, paulatinamente, resgatou a pluralidade na apropriação por parte de todos aqueles que para lá se dirigem; um lugar onde a estação não é a protagonista do espaço.

Assim, do ponto de vista urbano, não há sinergia entre os nós de transporte com o lugar, cujos prédios, no papel de equipamentos públicos de destaque, deveriam ter como principal função atrair, agregar e servir como facilitadores tanto da microacessibilidade como da estruturação do novo território que se configurou com a inserção dos novos nós.

Nas áreas das estações estudadas, sobressaem espaços concebidos como um não lugar, inseridos na paisagem apenas para passagem rápida. É árduo superar as intervenções fragmentadas no espaço, que não buscam unidade, coerência ou continuidades espaciais. É, pois, um paradoxo a ausência de diálogo qualitativo das estações com o território local.

O reforço dessas ambivalências entre o nó e o lugar ocorre, entre outros fatores, pela ausência de um desenho urbano articulador, de um *masterplan*, de um instrumento que conecte os diversos projetos, escalas urbanas e agentes (Baiardi, 2018). Evidencia-se, portanto, a lacuna de um plano-projeto que conceba não só novos usos, mas também promova uma densificação de modo integrado com o território local, que direcione novas possibilidades de desenho, conexões e, principalmente, a melhoria tanto da mobilidade urbana como do novo desenho urbano – ou seja, que se articule o nó ao lugar.

Logo, é urgente considerar não só um futuro tecnológico, das grandes infraestruturas, mas um futuro sensível, com um protagonismo maior de sentidos – como o ouvir, o sentir, o observar e o falar das pessoas nos lugares.

Apenas identificando onde emerge e a lacuna entre a implementação das políticas urbanas e dos projetos urbanos na materialização dos espaços da escala local, será possível compreender onde o problema reside precisamente, o que vem a causá-lo, a maneira para abordá-lo e, sobretudo, como superá-lo.

Considerações finais

Este artigo teve como objeto a análise das transformações espaciais nas áreas das estações Pinheiros e Faria Lima – tanto nas escalas meso (intermediária) como micro (local) – de modo a contribuir para o debate entre os dilemas espaciais entre nó e lugar. Partiu-se do pressuposto de que a ambivalência inerente à área de estação pode ser base de tensões, mas também pode ser oportunidade para o (re)desenvolvimento e/ou a (re)qualificação urbana de um território.

Ao analisar as evidências espaciais por meio de códigos de desenho resultantes de diversos projetos – ora do Estado, ora da prefeitura, ora do privado – observou-se que os dilemas espaciais entre os nós e os lugares não foram superados, mas reforçados nas áreas das estações. O artigo indica que somente diretrizes e objetivos de um plano macro ou edital específico não são suficientes para reconhecer os desafios projetuais em escalas meso e local. Verifica-se uma lacuna de um masterplan durante um processo intenso de transformação espacial que possa superar visões funcionalistas e setoriais que, no nosso caso, limitaram-se ora ao interior do lote, ora a uma infraestrutura ora numa reconversão, nas quais todas desqualificaram o território onde estavam inseridos.

Compreender como os elementos estruturantes da forma urbana do lugar se articulam aos nós de transporte é essencial na qualificação da cidade contemporânea. O historiador Hobsbawm (1995, p. 562) já havia nos alertado para o fato de que, se optarmos por construir um novo milênio repetindo os erros do passado e mantendo os padrões da sociedade, certamente fracassaremos e nos restará a escuridão. Somente será possível inserir o transporte

coletivo na cidade de São Paulo em patamar de igualdade com os demais modos de circular tornando-o eficiente, habitável e confortável. Compreender, portanto, que os nós de transporte são fundamentais para a estruturação do local onde estão inseridos – sobretudo considerando o espaço público como elemento ordenador que reforça a ligação do homem ao lugar – será uma grande conquista para os territórios de nossas metrópoles.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-1185-4939>

Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação, Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Recife, PE/Brasil.
yara.baiardi@ufpe.br

[II] <https://orcid.org/0000-0001-7538-2136>

Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, SP/Brasil.
angelica.benatti.alvim@gmail.com

[III] <https://orcid.org/0000-0001-7167-6022>

Leibniz University Hannover, Territorial Design and Urban Planning. Hannover, Alemanha.
schroeder@staedtebau.uni-hannover.de

Nota de Agradecimento

Esta pesquisa contou com os seguintes financiadores a quem agradecemos: Instituto Presbiteriano Mackenzie (bolsa de estudos modalidade 509), Fundo Mackpesquisa (bolsa mérito), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Programa Ciências sem Fronteiras, Processo nº200972/2015-4) para realização do período de cotutela e dupla titulação na Leibniz Universität Hannover. A tradução foi viabilizada com recursos do Programa de Excelência da Capes (Auxílio PROEX 425-2021)pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Notas

- (1) Artigo elaborado a partir da tese de Y. C. L. Baiardi, intitulada *Nó de transporte e lugar: dilemas, desafios e potencialidades para o desenvolvimento de um Hub Urbano de mobilidade*, defendida na Universidade Presbiteriana Mackenzie e na Leibniz Universität Hannover, em 2018, sob orientação de Angélica Benatti Alvim (UPM) e Jörg Schröder (LUH).
- (2) Microacessibilidade é entendida como um desdobramento da acessibilidade quando o acesso a um determinado espaço se faz na microescala urbana. Para mais detalhes, ver Baiardi (2012) e Baiardi e Alvim (2014).
- (3) Cartesiana, pois seu método estabelece verificar, analisar e enumerar. Separando as partes por meio da verificação, de forma que sejam independentemente analisadas, sintetizadas e enumeradas, dificultando a visão do todo.
- (4) Os mapas consultados foram: Planta Geral da Cidade de São Paulo (1897); Mappa Topographico do Município de São Paulo, realizado pela empresa Sarah Brasil S/A (1933); Cartas Topográficas do Município de São Paulo, realizadas pelo Grupo Executivo da Grande São Paulo – Gregran (1974); Base Digital do Município de São Paulo (2004 e 2015). Todos foram trabalhados na elaboração dos diagramas.
- (5) Considerando o objetivo deste artigo, não são debatidos os dados sobre a mobilidade na área que, entre outros tópicos, são aprofundados por Baiardi (2018).
- (6) A alternativa ao pedestre será a ponte Eusébio Matoso ou a ponte Bernardo Goldfarb, localizadas uma ao lado da outra, aproximadamente 800 metros ao sul da estação Pinheiros. A única possibilidade de transpor o rio Pinheiros por meio de uma estação de metrô ocorrerá na estação Santo Amaro, ao sul, distante aproximadamente 13 quilômetros, mas mediante pagamento de um bilhete. Para aprofundar ver Baiardi (2012).
- (7) Para aprofundar, consultar Mascarenhas (2014).

Referências

- ASCHER, F. (2010). *Os novos princípios do urbanismo*. São Paulo, Romano Guerra.
- AUGÉ, M. (2012). *Não lugares: introdução a uma antropologia da supermodernidade*. Campinas, Papirus.
- BAIARDI, Y. C. L. (2012). *O papel da microacessibilidade na mobilidade urbana: o caso da estação de trem Santo Amaro na cidade de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie. Disponível em: <http://dspace.mackenzie.br/handle/10899/25884>.
- _____. (2018). *Nó de transporte e lugar: dilemas, desafios e potencialidades para o desenvolvimento de um hub urbano de mobilidade*. Tese de doutorado. São Paulo/Hannover, Universidade Presbiteriana Mackenzie/Leibniz University. Disponível em: <http://dspace.mackenzie.br/handle/10899/25932>.
- _____. (2022). As lacunas do desenho urbano: a erosão do largo da Batata e da estação Pinheiros. In: VII ENANPARQ. São Carlos.

- BAIARDI, Y. C. L.; ALVIM, A. B. (2014). Mobilidade urbana e o papel da microacessibilidade às estações de trem. O caso da Estação Santo Amaro, SP. *Arquitextos*. São Paulo, ano 14, n. 167.07. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.167/5185>. Acesso em: 22 ago 2023.
- BAIARDI, Y. C. L.; HAGEMANN, L. F. (2019). Local Masterplan Mediation instrument of urban scales and overcoming spatial dilemmas between Node and Place. In: XVIII ENANPUR, Natal.
- BANISTER, D. (2008). The sustainable mobility paradigm. *Transport Police*, v. 15, pp. 73-80.
- BERTOLINI, L.; SPIT, T. (1998). *Cities on rails: the redevelopment of railway stations areas*. Londres, E & FN Spon.
- CACCIARI, M. (2009). *A cidade*. Barcelona, GG.
- CARMONA, M. (2014). *Explorations in urban design: an urban design research primer*. Farnham, Ashgate.
- CASTELLS, M. (2010). *A sociedade em rede*. São Paulo, Paz e Terra.
- COSTA, S. A. P.; NETTO, M. M. G. (2015). *Fundamentos de morfologia urbana*. Belo Horizonte, C/Arte.
- DEL RIO, V. (1990). *Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento*. São Paulo, Pini.
- DUFFHUES, J.; BERTOLINI, L. (2015). From integrated aims to fragmented outcomes: urban intensification and transportation planning in the Netherlands. *Journal of Transport and Land Use*, v. 9, n. 3. Disponível em: <https://doi.org/10.5198/jtlu.2015.571>.
- FRASCINO, T. L.; WAISMAN, J.; FERIANCIC, G. (2013). Renovação urbana e mobilidade: o projeto do Largo da Batata. In: 19º CONGRESSO BRASILEIRO DE TRANSPORTE E TRÂNSITO, Brasília. Disponível em: http://files-server.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/10/06/87D2B872-0C0A-4A1B-A276-C50A4A19A5DD.pdf. Acesso em: 28 out 2022.
- GUATELLI, I. (2012). *Arquitetura dos entre-lugares: sobre a importância do trabalho conceitual*. São Paulo, Senac.
- HALL, P. (2004). "Megaciudades, ciudades mundiales y ciudades globales". (2004). In: RAMOS, A. (ed.). *Lo Urbano en 20 autores contemporáneos*. Barcelona, Edicions UPC.
- HOBSBAWN, E. (1995). *A era dos extremos*. São Paulo, Companhia das Letras.
- IZAGA, F. G. (2009). *Mobilidade e centralidade no Rio de Janeiro*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- JONG, T. M.; VOORDT, D. J. M. van der (ed.) (2002). *Ways to research and study urban, architectural and technological design*. Delft, Delft University Press.
- LAMAS, J. M. R. G. (2010). *Morfologia urbana e desenho da cidade*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- LYNCH, K. (1997). *A imagem da cidade*. São Paulo, Martins Fontes.
- MASCARENHAS, L. P. (2014). *Reconversão urbana do largo da Batata: revalorização e novos conteúdos da centralidade de Pinheiros*. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- ONZEN, M. P. (2004). *Thinking about urban form: papers on urban morphology, 1932–1998*. Oxford, Peter Lang.
- PMSP (2015). Mapa Digital da Cidade. Disponível em: <https://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx>. Acesso em: 24 set 2024.
- PORTAS, N. (2011). *A cidade como arquitetura*. Lisboa, Livros Horizonte.

- RELPH, E. (2014). "Reflexões sobre a emergência, aspectos e essência de lugar". In: MARANDOLA, E.; HOLZER W.; OLIVEIRA, L. (org.). *Qual o espaço do lugar*. São Paulo, Perspectiva.
- RICHER, C. (2008). *L'émergence de la notion de pôle d'échanges, entre interconnexion des réseaux et structuration des Territoires*. Disponível em: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00460325>. Acesso em: 12 ago 2023.
- SÃO PAULO (Município) (1995). Lei municipal n. 11.732, de 14 de março: Estabelece programa de melhorias para a área de influência definida em função da interligação da Avenida Brigadeiro Faria de Lima com a Avenida Pedroso de Moraes e com as avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Eng.º Luís Carlos Berrini e Cidade Jardim; cria incentivos e instrumento para sua implantação, e dá outras providências. Disponível em: <https://shorturl.at/kmthV>. Acesso em: 20 jun 2017
- _____. (2004). Lei n. 13.769, de 26 de janeiro: Altera a Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995, que estabelece programa de melhorias para a área de influência definida em função da interligação da Avenida Brigadeiro Faria Lima com a Avenida Pedroso de Moraes e com as avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Eng. Luís Carlos Berrini e Cidade Jardim, adequando-a à Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Disponível em: <https://shorturl.at/mwyG4>. Acesso em: 20 jun 2017.
- SANTOS, M. (2014). *Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia*. 6 ed. São Paulo, Edusp.
- SILVA, G. J. A.; ROMERO, M. A. B. (2011). O urbanismo sustentável no Brasil: a revisão de conceitos urbanos para o século XXI (parte 2). *Arquitextos*. São Paulo, ano 11, n. 128.03.
- SMETS, M.; SHANNON, K. (2010). *The landscape of contemporary infrastructure*. Rotterdam, NAI Publishers.
- SUZUKI, H.; CERVERO, R.; IUCHI, K. (2013). *Transforming cities with transit: transit and land-use integration for sustainable urban development*. Washington DC, The World Bank.
- VASCONCELLOS, E. A. (1999). *Circular é preciso, viver não é preciso: a história do trânsito na cidade de São Paulo*. São Paulo, Annablume.

Texto recebido em 15/ago/2023

Texto aprovado em 2/out/2023

Smart cities: theoretical formulations and empirical approaches in the national and international scenario

Smart cities: formulações teóricas e aproximações empíricas no cenário nacional e internacional

Wesley Moraes da Silva [I]
Mônica Luiza Sarabia [II]
Sueley Maria Ribeiro Leal [III]

Abstract

This article offers an alternative methodological framework for the smart city field, starting from a chronological literature review and empirical analysis of the smart city Konza Technopolis (Kenya), the smartification of São Paulo (State of São Paulo, Brazil), and the Smart City Laguna (State of Ceará, Brazil). Smart city experiences have been developed since the late 1990s, with greater expressiveness in the urban space from the 2010s onwards, concomitantly with an increase in the number of studies about the theme. Currently, the theme demonstrates a high level of discussion and maturity. Given its breadth, an analytical focus is necessary to address the particularities related to the three categories presented here: (1) smart cities developed from scratch; (2) initiatives aimed at consolidated cities; and (3) real estate developments.

Keywords: smart city; smart city categories; Konza Technopolis; São Paulo; Smart City Laguna.

Resumo

Este artigo oferece uma alternativa de recorte metodológico para o campo da Smart city, partindo de uma revisão bibliográfica temporal e análise empírica da Smart city Konza Technopolis (Quênia), da smartificação de São Paulo (SP/Brasil), e da Smart city Laguna (CE/Brasil). As experiências Smart city desenvolvem-se desde o final de 1990, detendo maior expressividade no espaço urbano a partir dos anos 2010, concomitantemente ao aumento das pesquisas a seu respeito. Atualmente, a temática apresenta elevado nível de discussão e amadurecimento e, dada sua amplitude, torna-se necessário o direcionamento analítico, devido às particularidades relativas às três categorias aqui apresentadas: (1) as Smart cities desenvolvidas a partir do zero; (2) as iniciativas voltadas às cidades consolidadas; e (3) os empreendimentos imobiliários.

Palavras-chave: smart city; categorias smart city; Konza Technopolis; São Paulo; Smart city Laguna.



Introduction

In a scenario of urban growth with problems to be resolved regarding issues of natural resource control, mobility, infrastructure functionality, and especially the quest for public management capable of offering a high level of urban quality of life for people, the field of Smart Cities has gained prominence in studies and practical experiences. Therefore, it is of fundamental importance for the field of urban planning to understand the development of such a phenomenon.

Even though experiences in implementing Smart City initiatives began to expand more intensively around 2010 to the present moment, the theoretical debate on the topic is not so recent, as will be seen in the following section, based on the work of authors such as Söderstrom, Paasche e Klauser (2014), Hall et al. (2000), and Mahizhnan (1999), which allow for the discussion of the history of these initiatives.

Since the last decade of the 20th century, the subject has been addressed by various theorists around the world, and more recently, it has gained greater maturity and critical analysis of its dynamics. Dialectically, the analysis undertaken here is based on a bibliographic review of this field of study from the 1990s to the most recent years, contrasting these perceptions with the current experiences in the process of development in the world and in Brazil.

This work is the result of a long period of research related to the field of urban planning and the theme of the capitalist production of space. Within the scope of the Urban Management and Public Policies Center (NUGEPP),¹ since 2019, studies have been

developed initially analyzing the phenomenon of the expansion of a certain category of *Smart Cities* on the African continent, subsequently aiming to mature the understanding of how other development dynamics of Smart Cities occur in different territories, in the Brazilian and international context, based on the research of authors such as Avianto (2017), Balkaran (2019), Silva (2021), Leal (2022), Capdevilla and Zarlenga (2015), among others, which will be discussed in the next section.

The results presented in this work are the fruit of research development, which considered the qualitative exploratory methodology, enabling an understanding of how this scenario of expansion of urbanistic experiences related to this field of study was constructed. As this is a dynamic that has been widely explored more recently, with a large part of its implementation experiences still in development and projects spread across various territories around the globe, this article seeks to offer a categorization basis for *Smart Cities* that serves for the development of future research. At the same time, it reflects an understanding of the current development scenario of such initiatives and provides possibilities for analytical cutouts.

The central argument of this work lies in the understanding that: considering the breadth and potential for socio-spatial transformation of urbanistic practices promoted as *Smart Cities*, it is necessary to pay attention to the particularities of each of the categories presented — (1) *Smart Cities* developed from scratch; (2) experiences aimed at consolidated cities; and (3) real estate developments. This is to avoid unwarranted generalization of these initiatives as an object of study and/or practical intervention.

In this sense, it is important to highlight that for each category of *Smart City* defined by this work, knowledge as a methodological foundation is crucial. However, future research should observe the peculiarities of their respective objects of study, which may differentiate them between one category and another presented here, until the development of new categories is envisioned. This is because the Smart City object is constantly evolving, mainly to meet the demands for innovation in products within the real estate market or as a solution to urban problems.

This essay is structured into three parts – (1) Theoretical formulations on *Smart City*, in which the development of this concept and the maturation of its critical reflections will be presented; (2) Proposition of *Smart City* categories, where the relevant conditions of each presented category will be exposed; and (3) Empirical approaches, where three case studies will be presented and critically analyzed as examples of each of the proposed categories.

Theoretical formulations on Smart City

The field of study and urbanistic experience of *Smart Cities* is not recent. As presented by Söderström, Paasche, and Klauser (2014), as early as 1997, experiences already self-titled as Smart were being developed in the cities of Cyberjaya and Putrajaya in Malaysia, with the State as the protagonist. At that time, there was a discursive intersection between the use of technology in urban space aimed at improving the population's quality of life through the automation and optimization of urban processes and services.

Even though advancements in communication means promoted by information technologies, which theoretically would corroborate greater articulation and exchange of knowledge internationally among academia, when we dedicate ourselves to investigating the production of knowledge related to this field of study, it is not possible to find a semantic alignment regarding the interpretations about it. An example of this can be seen through a brief comparative analysis between two manuscripts produced by different authors situated in distinct territories.

In the late 1990s, we can find the work of Mahizhnan (1999), which already presents a critical perspective by highlighting the geographical particularities of Singapore, an island state, and its constant need to be “*Smart*” to deal with the scarcity of its natural resources. In Mahizhnan (ibid.) it is understood the necessity of not advancing solely with technologies, viewing them as potential saviors, but recognizing that there are both positive and negative aspects linked to their use. Moreover, it is the people who are indeed capable of guiding a positive transformation through the right choices.

In contrast, in the early 2000s, in the USA, research was promoted by the Brookhaven National Laboratory that aimed to incorporate public and private actors in the discussion of this possibility of urban development, primarily guided by standards of efficiency and economic growth. In that scenario, for these participants, the success of a *Smart City* initiative would be based on the development of technology focused on urban space, directed towards the operational aspects of the city, capable of providing integrated information for state managers (Hall et al., 2000).

Much was said about the tripartite relationship between the State, market, and academia to promote the evolution of technologies capable of making their cities more competitive in the context of international investment flows, excluding the participation of people. As can be seen in Figure 01, in the diagram created by the Brookhaven Laboratory, there is no mention of social participation in the study and development of *Smart Cities*.

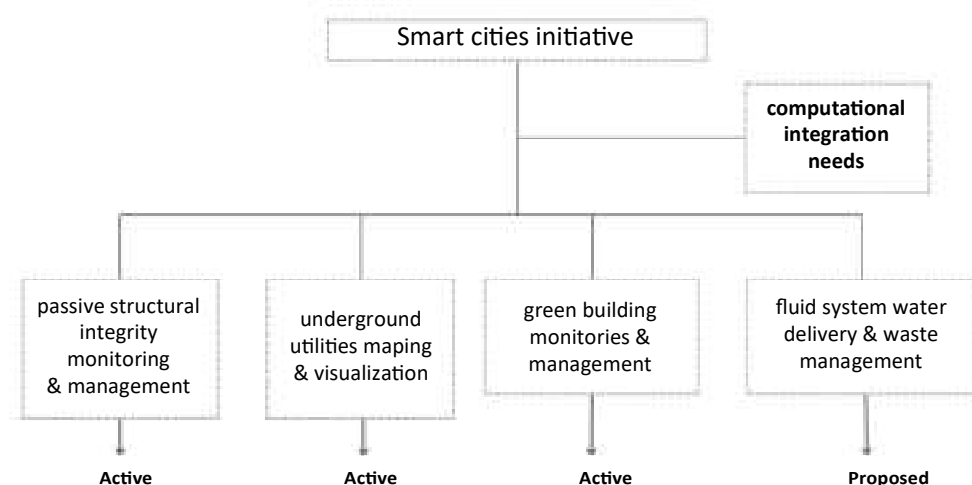
In various approaches, the Smart City is presented as an alternative solution to urban problems, whether they are socio-spatial, economic, or environmental in nature, based on the Information and Communication Technology (ICT). At times, it is interpreted as a cure-all solution, while at other times, it is seen merely as one among other possibilities for improving the quality of life of people

living in urban spaces. To a greater or lesser extent, such interpretations can be observed in the approaches mentioned above, which date from the late 1990s and early 2000s but continue to influence the analysis of subsequent works.

Since 2010, studies on Smart Cities have continued to develop. Despite a decade having passed, the concept remains opaque, with many approaches still failing to establish a solid definition. Research spans from more technical studies, related to engineering, to social sciences.

Thus, Chourabi (2012), based on a bibliographic review effort regarding Smart Cities, proposes eight factors synthesizing the themes that were relevant to the study of this field up to that point. These factors are management and organization, technology,

Figure 1 – Proposed Diagram for the Research and Development of Smart Cities by the Brookhaven National Laboratory (2000)
U.S. Department of Energy



Source: Hall et al. (2000).

governance, political context, people and communities, economy, built infrastructure, and natural environment, as shown below (Figure 02). The inclusion of the variable "People" in the analysis of smart city experiences is noticeable, as the author states: "Addressing the theme of people and communities as part of Smart Cities is crucial and has traditionally been neglected in favor of understanding more technological and political aspects of Smart Cities" (Chourabi et al., 2012, p. 2293, free translation).

Regarding the work of Chourabi et al. (2012), it is noticeable that although there is progress in interpreting the phenomenon, the author presents his integrative framework of the eight factors with two levels of influence. Technology, organization, and politics are

classified as the most influential factors, while communities and people, among others, are considered factors with lesser influence. Subsequent studies come to view public participation as a central aspect of *Smart City* initiatives (Granier & Kudo, 2017).

As presented by Mendes (2020), research on *Smart Cities* experienced exponential growth from 2008 to 2018. This movement, in turn, led to a greater impact on recent studies, enabling a more mature analytical understanding through the review of these works and case studies. This development allows for a robust questioning of the concept of Smart City as merely a market discourse driven by major technology corporations in collaboration with local governments.

Figure 2 – Integrative diagram for the structure of *Smart City* initiatives



Source: Chourabi et al. (2012).

The analysis by McFarlane & Söderström (2017) highlights one of the main critical issues related to the digitalization of cities, which is necessary for the development of what is understood as a *Smart City*. Instead of proclaiming that a sophisticated technological infrastructure with integration and penetration into urban structures would be sufficient to achieve better urban quality, the authors contrast the intensification of technology with the intensification of knowledge. While the digital city pertains to the increased application of technologies in urban spaces, the *Smart City* should apply such technologies contextually, being sensitive to the environment in its broadest sense (Araújo et al., 2020).

Furthermore, McFarlane & Söderström (2017) point out that data alone are merely systematized information that, in the absence of discussion and participation from city actors, are not capable of bringing real improvement to urban spaces. Data, as they serve as a basis for discussion among various agents – whether from the private sector, public sector, or civil society – are inputs that allow for the construction of truly intelligent, Smart knowledge capable of improving a city. In this context, the relationship between the city and the intelligent citizen should be highlighted, as postulated by Capdevila and Zarlenga (2015), where the position of the intelligent, active, and proactive citizen is contrasted with the concept of the *Smart City* as a technological manager and data generator.

For McFarlane & Söderström (2017), the rhetoric of the “computerized” city is apolitical, as the concept of the Smart City should be associated with its social problems and not primarily guided by technological solutions. Information and Communication Technology should be understood as a tool at the disposal of people, who should be at the center of discussions and the proposal of viable alternatives for improving collective well-being in urban spaces.

The development of initiatives that incorporate and centrally address the urban challenges experienced by people, especially the more disadvantaged, is not a simple task. Such initiatives require not only space for active listening but also structures that promote social engagement and ensure the inclusion of everyone, while also addressing the reality of digital exclusion (Willis, 2019).

It becomes important to question who produces the data, how it is being produced, and who it serves. In this regard, Mendes (2020), along with Capdevila and Zarlenga (2015), propose an important analytical exercise concerning the developed initiatives, based on two categories, namely:

- Top-down: Initiatives developed through direct collaboration between public and private actors, which promise urban development based on an imperative vision that excludes active listening from the population;

- Bottom-up: Initiatives led by the population seeking solutions for quality urban development, aligned with the real needs and challenges faced by those who experience and inhabit urban spaces.

The contribution of the above authors becomes an important tool for analyzing current experiences, providing a perspective that highlights initiatives beyond the involvement of large technology corporations in conjunction with state agents. In his work, Mendes (2020) contributes by presenting significant case studies related to collaborations developed by social organizations, integrated with the most disadvantaged social layers, using technology as a means to achieve improvements in urban quality and social equity, with the experience of South Africa's *Social Justice Coalition* (SJC)² being cited in this context.

A critical deepening of Smart Cities is of great relevance to prevent this thematic field from being reduced to market language. It is necessary to problematize the social aspects linked to the idea of the Smart City and to particularly analyze the process of transformation occurring in each locality.

Currently, it is possible to identify various rankings of *Smart Cities*, both nationally and internationally. For example, the IESE *Cities In Motion Index* (CIMI)³ classifies cities on an international scale, positioning them according to their specific criteria to rank experiences in order of quality. The highest quality cities occupy the top positions, while those farther

from the "podium" are characterized as being of lower quality. Chandler (2020) discusses this in the context of *Smart Cities versus Dumb Cities*.

For instance, it is evident that the use of such ranking structures intensifies the phenomenon of urban competitiveness, where cities compete to secure top positions, gaining greater visibility for future investments. When analyzing these rankings, it is intriguing to observe that the top cities already held prominent positions in the global cities arena.⁴

Such a process, consequently, makes them susceptible to significant investments in infrastructure and technology. It is evident that Smart City initiatives open a new frontier for action, especially for the construction and technology sectors, which can invigorate the real estate market through their dynamics of resource allocation and the enhancement of certain areas, favoring the phenomenon of the *Rent Gap* (Smith, 2017).

In this context, Watcher's (2019) contribution regarding the experiences of *Smart City* initiatives in Toronto, Canada, is relevant. Framed as a *top-down* initiative resulting from negotiations between Toronto's public sector and the private company Alphabet, a subsidiary of Google specializing in urban planning and infrastructure, the project was not implemented, among other factors, due to public distrust related to the high public expenditure required for such implementations, according to the author.

The understanding of *Smart Cities* as a field created by market agents is further discussed in Söderström, Paasche e Klauser's (2014) work, which examines IBM's (International Business Machines) actions, a major technology corporation, and the construction of its narrative as a means by which all cities wishing to become smart should utilize.

As the author presents, op cit., the corporation registered a trademark in 2008 titled *Smarter Cities*. In other words, in the year of the outbreak of the international financial crisis caused by the subprime mortgage crisis derived from the U.S. financial-real estate market, the company invested in the development of technologies for urban spaces as an alternative to that scenario, thereby strengthening and expanding a field to intensify its operations.

Proposition of *Smart City* categories

In contribution to the theoretical analyses and discussions conducted earlier, as a *methodological framework*, the development of the proposed *Smart City categories* is presented. This represents an analytical possibility for future research in this field, capable of enhancing the systematization of knowledge about such urban experiences. It allows for a panoramic understanding of the phenomenon while also highlighting the specifics of each reality to be investigated. The three Smart City categories will be presented as follows: (1) *Smart Cities* developed from

scratch; (2) experiences related to established cities; and (3) real estate developments self-promoted as *Smart Cities*.

Smart Cities developed from scratch

There are various models of initiatives related to the theoretical-conceptual field of Smart Cities around the world. Different dynamics can be observed across continents and countries. Based on the studies previously developed, it is possible to identify typologies of *Smart Cities developed from scratch*, in the form of planned cities, through an extremely sophisticated urban-technological superstructure, led by the public sector. The city of Songdo in South Korea serves as a primary material example, receiving a classification as a ubiquitous city.⁵

From Songdo, it is possible to identify a certain crystallization of what is understood as a *Smart City*, with a diffusion of this model into Africa and Asia. Such initiatives are driven by the market and initially undertaken by the State in search of competitive prominence in the global market (Leal, 2020; 2021).

It has become apparent that these city models, conceived through an imperative technocratic planning, similar to that developed by modern architecture and urbanism, have introduced significant changes to the local reality. This is particularly due to their status as large urban infrastructures with substantial financial investments, sometimes located in regions with low levels of socioeconomic and spatial development, as well as fragile existing political-administrative structures (Balkaran, 2019; Avianto, 2017; Leal, 2020; 2021).

Experiences related to established cities

Beyond the dynamics identified above, a second category of initiatives, also expanding worldwide, can be observed. This category involves experiences related to established cities, largely *Global Cities* such as Singapore, Barcelona, São Paulo, among others. In this context, local governments seek, using their existing management structure and urban materiality, to create short-, medium-, and long-term plans that enable the implementation and development of *Smart City* initiatives. For the most part, these initiatives are based on the use of ICT (Information and Communication Technology) tools, with the theoretical goal of achieving a higher level of urban development through improvements in management structures, enhancing the quality of life for residents, economic growth, natural resource management, among other factors.

In many aspects, initiatives related to established cities differ from the characteristics of the other two categories. They operate within a pre-existing urban fabric, characterized by active and current materiality, occupancy, and urban management. Smartification tools are applied, and experiences occur simultaneously, often in a fragmented manner, establishing successful cases that can lead to integrated urban planning, providing accuracy in public decision-making.

The expansion of such initiatives related to established cities is underway in Brazil. Through the *Connected Smart Cities* (CSC)

platform, developed by Néctar, which focuses on commercial, marketing, social media, research, and strategy sectors, and *Urban System*, self-promoted as a reference in market intelligence and business consulting, annual diagnostics are available that map and rank *Smart City* initiatives across Brazil since 2015.

From the data provided by this platform, it is evident that government efforts across the three levels – municipal, state, and federal – are focused on helping cities achieve top positions in terms of their experiences in the *Smart Cities* field, increasing competition between cities each year and supporting the urban intelligence services market, including those offered by IBM, Cisco, Siemens, among others.

Self-promoted real estate developments as *Smart Cities*

As the final proposed category, based on the analyses conducted by Silva (2021), it is possible to identify in Brazil initiatives led by the private sector through *real estate developments self-promoted as Smart Cities*. These projects are presented with various product and process innovations, with high liquidity levels of their real estate units, capable of creating spatialities quite different from previous ones, starting from a global and financial governance structure. Such initiatives are developing in urban spaces, in areas away from existing centralities. They aim to establish an "innovative" urban dynamic that can attract consolidation as a city through technically planned urban planning.

Although these developments, particularly in Brazil, may cover areas equivalent to around 200 to 300 hectares, and can be seen as small compared to large central urban areas, they can be understood as new centralities with significant potential to transform the socio-spatial dynamics of local urban settlements as they consolidate, potentially extending beyond their territorial limits (Silva, 2021).

Empirical approaches: national and international context

This section will present three empirical case studies that exemplify each of the categories established above, through brief contextualization, characterization, and problematization. It is emphasized however that this section will not be limited to mere description; critical analyses of their respective implementation processes, promotional discourses, and the limits of the proposed initiatives will be established. Despite their particularities, these cases are intended to bring insights into current urban dynamics related to the field of *Smart Cities* occurring globally.

Following the order of the categories, the presentation begins with an analysis of *Konza Technopolis*. This international case fits the category of *Smart Cities developed from scratch*, with no occurrence of this typology in Brazilian territory until the approval of this article. Issues related to its project plan, socio-spatial conflicts, and its relationship with pre-existing communities are discussed.

As an example of the second category, the *Smartification of the city of São Paulo* is presented as an experience related to an *established city*, highlighting its process of institutionalization and noting some of its planned and ongoing initiatives. The discussion includes its national leadership position granted by the *Connected Smart Cities* (CSC) platform and its development process.

Lastly, the self-promoted real estate development as a *Smart City* by *Planet Group*, *Smart City Laguna* (SCL), is analyzed. Issues related to the developer's activities, the innovations of the project, and its occupation pattern are discussed, comparing it to the spatial layout of the municipality of São Gonçalo do Amarante, where the development is situated.

Konza Technopolis (from Scratch)

Konza Technopolis is located in Kenya in the Sub-Saharan Africa region, specifically in the eastern part of the continent. The country has a territorial extent of 580,367 square kilometers, almost the same size as the Brazilian state of Minas Gerais, with natural wealth and diversity. Its economic activity is predominantly based on agriculture, contributing over 60% to the national economy. More specifically, the *Smart City* is situated 60 km southeast of Nairobi, within its Metropolitan Region. The intervention area spans across the counties of Makueni and Machakos. The city, developed from scratch, is presented as the Silicon Savannah, with the goal of being promoted as a *Business Process Outsourcing* (BPO)⁶ hub, as outlined by Avianto (2017).

Such an initiative expects to contribute 10% to the country's GDP (Gross Domestic Product), following the same contribution logic that major cities have for their national economies. An important locational aspect of *Konza Technopolis* is its connection via the Nairobi-Mombasa highway, which aims to link the future megacity of Nairobi with the Mombasa Port, an important region in Kenya. This route is the result of a Public-Private Partnership (PPP), fitting into the logic of urban infrastructure investment across the African continent to achieve higher levels of economic and social development.

With a relatively recent republic status, having gained independence from the United Kingdom in 1963, the Kenyan State has a political structure still undergoing recent adjustments, which directly impacts the acquisition of resources and investments from both local and international actors. The urgent need for transformations in the urban and productive structure of the continent, combined with the need for urban expansion due to expected demographic growth, has led the Kenyan government to develop a plan titled "Kenya Vision 2030,"⁷ with the development of *Smart City Konza Technopolis* as a major actor and driver of national economic growth (Leal, 2021; 2022).

The project in question is being developed as a priority by the Ministry of Information and Communications (MIC), aiming to transform Kenya into a middle-income country through investments in digital content creation, applications, PPPs, job creation, among other initiatives. In this context, the

Kenyan federal government hypothesizes that the establishment of this *Smart City* from scratch will bring about significant economic and social transformation, representing a great hope for the country.

However, it is necessary to consider several factors, including: (1) What target audience of future residents is the development aimed at?; (2) What types of jobs will be offered, and what level of education will be required, considering its focus on technology and innovation?; (3) Does Kenya have a qualified workforce to fill these future positions, or will they be occupied by foreigners working remotely?; (4) To what extent could this initiative result in a positive return or be detrimental to the Kenyan state? From these questions, it becomes evident that if the initiative is not aligned with Kenya's socioeconomic reality, it may soon prove unsustainable, potentially undermining the political marketing employed in promoting the *Smart City*.

Regarding its launch, the project had two versions. The first, developed in 2009, due to the rapid pace of the proposal, anticipated many requirements and had the Ministry of Information and Communications (MIC) as its main guide. Initially, this version did not include residential areas, contrary to the interests of other governmental agendas. Because it did not establish necessary negotiations with other government ministries, such as Planning and Environment, and did not meet the prerequisites set by the regional development plan, being overly focused on creating a commercial district, the project had to be modified (Avianto, 2017).

Subsequently, a shift in the profile of the *Smart City* was observed, as the state changed the justification for the project's implementation to address the overcrowding issues in some

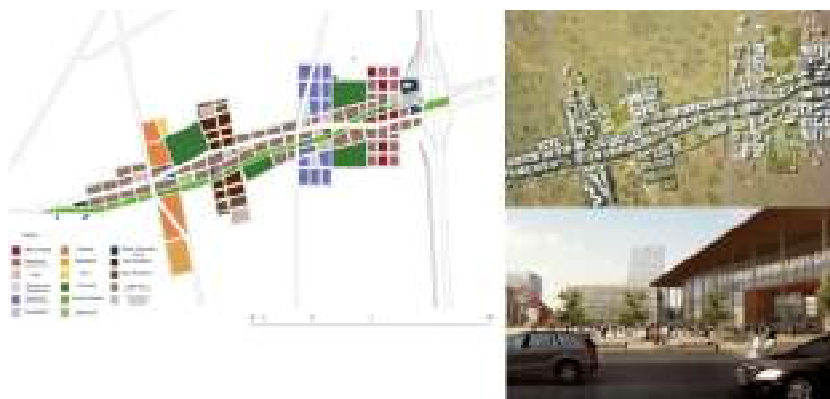
African cities, including the Kenyan capital, Nairobi, due to its demographic growth projections. This change occurred with the development of a second plan delivered in 2012.

Figure 3 – Image of the occupation plan and three-dimensional perspective of the first project version (2009) of Konza Technopolis in Kenya



Source: Avianto (2017).

Figure 4 – Image of the occupation plan and three-dimensional perspective of the second project version (2012) of Konza Technopolis in Kenya



Fonte: Avianto (2017).

Despite the morphological differences between the two proposals, the project's scale remains consistent. The 5,000 ha acquired by its developers are designed to be occupied, and the monumental nature of its structures, aligned with the architectural practices characteristic of market city landscapes, is evident (Harvey, 2005).

Observing global trends, the mega-project follows the discursive logic of other *Smart cities*. It aims to provide a better quality of life for its citizens through a robust infrastructure of technology and information management, to achieve better control over resources such as water and energy, while also enabling the establishment of new businesses.

For the installation of the mega-project, some zoning guidelines for the region were defined, such as the creation of a Special Economic Zone for *Konza Technopolis*, establishing tax incentives for the entry of large companies into its territory. Additionally, the government, through the *Local Physical Development Plan* (LPDP), has created a “buffer” zone to contain informal settlements and the proliferation of slums around the 5,000 ha of *Konza Technopolis*. This area encompasses a 10 km radius from the edges of the *Smart city*, equivalent to 20,677 ha, more than four times the area of the project.

The creation of this zone brings uncertainties to the local population of the Malili and Old Konza communities, with the main concern being the occupation rules that will be determined by the government. There is little information available on this matter, leaving the surrounding population insecure

about their future, and creating a genuine denial of the previous forms of occupation (Avianto, 2017).

The government's difficulty in dealing with informal settlements in the country has serious consequences for the population, as it neglects historically established areas, including the capital Nairobi. The country is focusing on future growth, while failing to address present problems effectively. As Avianto (2017) notes, the population lacks the necessary information to understand the complexity of the project and the impacts it will have, while also highlighting the importance of their involvement in the process.

Assessing the implementation process, it is observed, albeit slowly, the transformation in the way communities use the land. The phenomenon of real estate speculation in the region causes available plots around the area to be gradually sold to investors, driven by the prospect of future value increase. This situation immediately alters local socioeconomic and cultural dynamics, such as the practice of pastoralism by the existing communities.

São Paulo (consolidated city)

With an intense urban growth dynamic since the mid-20th century, São Paulo is currently characterized as a megacity. With over 12 million inhabitants estimated for 2021 (IBGE, 2023),⁸ the city has experienced significant demographic growth due to a historical process of economic and industrial

development. São Paulo faces various urban problems, such as high rates of informal settlements, lack of access to quality urban infrastructure, mobility issues, among other factors (Maricato, 2000; 2001). Thus, as discussed, *Smart city* initiatives are frequently considered as a possibility for improving the quality of life for urban residents.

To characterize the current *Smart city* experiences in São Paulo, this section highlights some of the initiatives currently undertaken by public and private actors operating in the São Paulo metropolis, noting the prominent role the city plays on the national stage based on the latest rankings provided by the *Connected Smart Cities* platform. However, it is important to note the potential pitfalls of such rankings, as will be discussed at the end of this section.

In São Paulo, the promotion of *smart city* initiatives is being institutionalized by the public sector. In 2021, the City Council developed the – *Commission for the Creation of a Smart City Plan* – where possible paths based on existing initiatives, plans, and legal frameworks are discussed in meetings, aligning with future goals.

This municipal initiative is aligned with the federal level through the – *Brazilian Charter of Smart Cities* – which is developed by the General Coordination of Support for the Ministry of Regional Development (MDR), prepared by various public and private partners, including the Ministry of Communications (MCom)

and the Ministry of Science, Technology, and Innovation (MCTI). This initiative is defined as a political document that represents a Brazilian public agenda.

In this context of consolidating the desire to transform São Paulo into a smart city, several initiatives are being developed, including the following:

- *Green Sampa*: this initiative aims to strategically coordinate actors in the field of sustainable technologies to implement a platform focused on generating innovative solutions for the sector. Led by the Municipal Department of Economic Development and Labor, and executed by the São Paulo Development Agency (ADE-Sampa) (Green Sampa, 2023);

- *Fab Lab Livre SP*: this project harnesses the collective intelligence of the city's population and promotes urban education. It involves the distribution of public, open-access laboratories for the development of creative, innovative, and educational activities (São Paulo, 2023);

- *São Paulo Aberta*: a government transparency initiative in the municipality of São Paulo. It aims to enhance citizen engagement through new management practices and technological tools, integrating this initiative into the city's smartification process (CGU, 2015);

- *Behavioral Sciences Program – (011).lab*: this program aims to improve municipal public services by analyzing people's decision-making

processes and establishing controlled tests. It seeks to apply the principles of behavioral economics to public services (São Paulo, 2022);

- *Empreenda Fácil – CGTIC*: developed to simplify the process of opening, licensing, regularizing, and closing businesses, this program allows for a quick issuance of licenses for medium-risk businesses, typically within just two days. The initiative has been used by the population for over 360,000 processes related to business openings, regularizations, or closures. It is noteworthy that 80% of the city's economic activity consists of businesses in this category. The initiative also covers the processing of high-risk businesses, branches, and enterprise regularizations (São Paulo, 2017).

- *MEI Nota Fácil, a mobile app by Nota Paulistana – (011).lab + Municipal Department of Finance + Prodam*: this app facilitates the simplified issuance of invoices for Individual Microentrepreneurs (MEIs) in São Paulo, supporting a more streamlined formalization of their services. This initiative is developed by the Information and Communication Technology Company of São Paulo (São Paulo, 2020).

Although it is not possible to delve deeply into each of these initiatives within this work, it is important to question their scope and limitations in light of the political marketing employed by the government. It can be observed that the initiatives discussed can be categorized into the following areas: (1) environmental care/preservation, (2) social engagement and participation in urban planning, (3) government transparency/public sector efficiency, and (4) economic stimulation.

A more in-depth analysis is necessary to understand the extent and effectiveness of these initiatives. Regarding the environment, it is important to question the stakeholders and interests involved in the implementation and proposal of solutions like Green Sampa. In the field of urban planning, concerning the Fab Lab Livre, it is crucial to determine the real transformative power of this initiative and, above all, the level of citizen engagement it has achieved. It will only truly solidify with active public participation, given the complexity of social participation in the struggle for the right to the city.

Regarding government transparency, particularly with São Paulo Aberta, even though data is shared on government websites and available to the public, it is important to consider the level of engagement and interest people have in accessing this information. There should also be concern about the readability of this information for the public. If well managed, this should be integrated with the Behavioral Sciences Program.

Lastly, concerning the initiatives linked to economic stimulation, such as Empreenda Fácil and MEI Nota Fácil, there is an evident effort by the municipal government to more efficiently regulate and stimulate commercial and service activities in the metropolis, thereby increasing tax revenue. This initiative, in turn, has a significant potential to impact urban space, as businesses generate income and employment, which in turn affects the flow of people, goods, and capital within the city's territory.

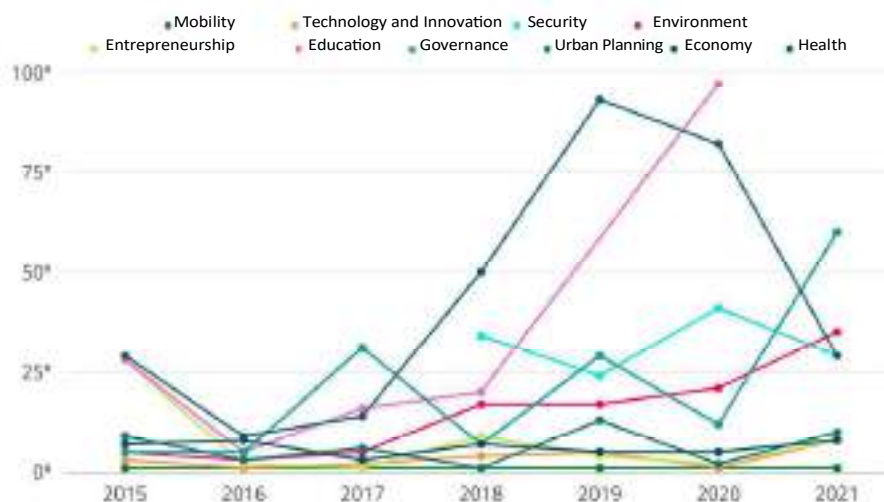
Considering the initiatives presented above, there is a noticeable lack of focus and priority on the city's most urgent problems. Emphasis is placed on apps, platforms, and specific projects. While it is valid to recognize the positive impact of such actions, the prioritization of these investments needs to be questioned.

In Brazil, as previously noted, there is a ranking structure for Smart cities. In this context, it is worth highlighting São Paulo's first-place position in 2021. More specifically, the chart below shows the city's performance in each factor observed by the platform from

2015 to 2021. It is noticeable that most of the observed factors are ranked from 25th place and above, with some exceptions, such as Health, which approached 100th place in 2019. Regarding its overall classification since 2015, the year when the ranking began, the city has consistently remained between the first and second place among Brazilian cities.

Despite the performance shown and the excellent ranking achieved by São Paulo in the General Ranking, it is important to question the impact of this in contrast to the challenges the city faces on a daily basis. As presented by Summit Mobilidade (2020).

Graph 1 – Ranking of indicators compiled by Connected Smart Cities for São Paulo – 2015 to 2021



Source: Leal (2022).

The social inequality present in the city is reflected in factors such as access to public transportation. Only 18.1% of São Paulo's population lives within a 1-kilometer radius of mass transit stations, such as trains, subways, and monorails. Public transportation is used by 56.6% of people for commuting to work. The average commute time to work is 56.2 minutes. While residents in Brás spend approximately 31.3 minutes, those in Marsilac spend 124.7 minutes. Nearly half of São Paulo's households (45.5%) do not own a car. Additionally, only 41% live within a 300-meter radius of cycling infrastructure (bike lanes and bike paths).

In this scenario of competitiveness encouraged/promoted by city ranking structures, whether on a national or global scale, it becomes possible to divert attention and investments from areas of emergent interest to specific interest areas. The idea is to advance in ranking positions as a strategy for attracting private investment, following the logic of the market city. This dynamic, while benefiting capitalists, undermines the discourse of improving people's lives and seeking a higher level of urban well-being.

Smart City Laguna (private venture)

Smart city ventures in Brazil began with the experiences of the foreign developer *Planet Group*, starting with *Smart City Laguna*, launched in 2015. Covering an area of 330 hectares, it is located in São Gonçalo do Amarante, Ceará.

According to the company's executive director, Suzanna Marchionni, the location choice was strategic, based on a recommendation by *The Economist* magazine, which listed the top 10 regions for investment globally, including the Pecém region. In addition, other locational factors attracted the developer's attention and were used as real estate promotion tools, such as the tourist dynamics due to the proximity of beaches like Taíba, Paracuru, and Cumbuco, and the connectivity with state and federal highways that facilitate quicker transportation to the coast as a whole, to the capital Fortaleza, and especially to the Port of Pecém.

In this sense, from Suzanna Marchionni's statement, it can be identified that the attraction to the location was due to the region's economic advantages. It is crucial to highlight that the development of that territory was, among other factors, heavily oriented towards attracting investments, whether national or foreign. In many ways, the developer's actions symbolize the realization of governmental plans/interests, driven by a global urban competition logic.

Planet Group aims to develop the concept of a "*Social Smart City*," with extensive land areas, a large number of affordable housing units, surrounded by urban infrastructure and technological solutions, including public equipment. According to the developers, *Smart City Laguna* is considered the world's first *Social Smart City*, still in the implementation phase, but capable of inspiring investors to expand this

business model to other locations, such as *Smart City* Aquiraz (Aquiraz/CE) and *Smart City* Natal (São Gonçalo do Amarante/RN) (Silva, 2021).

With its horizontal layout, the *Smart Cities* promoted by Planet Group claim to follow contemporary urban planning trends, such as a hierarchical road system where the main avenue handles more intense traffic, secondary roads facilitate circulation between neighborhoods, and tertiary roads encourage slower traffic, in the form of *cul-de-sacs*, to enhance safety. The zoning proposal also includes a mix of uses, aiming to distribute residential, commercial, and industrial areas to achieve balance.

However, upon closer examination of the project's morphology, it can be identified that, to some extent, it undermines the integration narrative promoted by the developers of the "Social" *Smart City*. This is due to factors such as: (1) the presence of *cul-de-sacs* in the residential sector; (2) a greenbelt of trees surrounding the development; and (3) the level of segregation in the distribution of its industrial, commercial/services, and residential sectors.

While the industrial and commercial/services sectors occupy the perimeter of the development, housing the main "public" equipment, the residential sector is kept more isolated from external individuals. In other words, residents from the surrounding areas would be somewhat limited to interacting with the development only at its periphery, while residents of the *Smart City* would live in a more exclusive environment.

For the development of the project, technological solutions are proposed, focusing on modernizing areas such as security, urban infrastructure, sustainability, and human resources, where, according to the company, technologies are used to improve the quality of life for citizens. In this sense, the *Planet app* is introduced, which offers real-time monitoring of the *Smart City*, whether in resource management or in connecting citizens with one another.

It is important to highlight that this app provides the developers with a continuous revenue stream beyond that derived from the real estate development cycle. This revenue comes from agreements established between the developer and other companies that aim to target the residents/visitors of the *Smart City* as consumers. In order to achieve mass sales, these companies offer exclusive discounts to this audience while paying Planet Group for the service.

Planet, responsible for the development of the project, has been increasingly consolidating its position, gaining clients, and expanding its investments. Despite the economic and health crisis in 2020, as reported by Saraiva (2020) in the newspaper *O Povo* on the entity's electronic portal, the company reported a 248% increase in revenue. Indeed, analyzing the sales map of the *Smart City* Laguna reveals the high liquidity of its real estate units.

Figure 5 – Availability of real estate units
in the *Smart City Laguna (CE)* project, in 2021



Source: *Planet Smart City*, in Silva (2021).

In parallel, it is necessary to reflect on who these developments are targeting. On their pages and social profiles, while proposing to offer a more affordable real estate product, the developers use the argument of property appreciation as an investment asset, promoting real estate speculation and exacerbating socio-spatial inequality.

In this sense, this undermines the narrative of addressing housing deficits and targeting lower-income populations promoted by the developer. As stated by the CEO of Planet Group in an interview with Pinho (2018), out of

the 3,000 lots sold at that time, buyers from São Paulo ranked second, representing 25% of the sales, followed by buyers from Minas Gerais. There were also investors and individuals who wished to live or vacation in the area.

If these real estate units are acquired as vacation homes for personal use, seasonal rentals through digital platforms, or purely for speculation, their consolidation as a social smart city – one characterized by engaged residents – will once again be undermined, revealing the limits of its original proposal.

Figure 6 – Comparative Analysis of Land Use and Occupation Patterns in the Commercial Sector of São Gonçalo do Amarante (CE) and *Smart City* Laguna (CE)



Source: Silva (2021).

Moreover, according to Silva (2021), a more detailed study through a comparative morphotypological analysis between *Smart City* Laguna and the pre-existing occupations in the municipality of São Gonçalo do Amarante (see Figure 6) revealed that this development has a distinct morphology and typology compared to those occupations. This is particularly evident in the commercial areas. The occupations in the São Gonçalo do Amarante District feature a morphology of smaller blocks with

subdivided buildings, primarily occupied along their perimeter, while *Smart City* Laguna has a morphology of larger blocks with larger, more dispersed buildings.

In this sense, it is evident that the design plan for this development significantly differs from the dynamics of the previous local occupation. An intervention established arbitrarily and led by a foreign entity intensifies the fragmentation of the local urban space.

Conclusions

The field of study concerning Smart Cities, as observed, is exceedingly broad and challenging to study and conceptualize. Numerous urban experiences have been developed around the world, leading to various perspectives open to critical analysis, fostering a rich debate and analytical growth among scholars, characterized by conflicts and agreements. For some, the term *Smart City* is seen merely as a market label, while for others, it represents an increasingly consolidated horizon of urban experiences that warrants closer examination.

In this context, this study aimed to make a meaningful contribution to the analysis of current *Smart City* experiences, which directly impact the production and transformation of urban spaces in the 2020s. Based on the presented categories, it was possible to concretely identify the existence of three distinct urban intervention practices. These practices differ in terms of territorial scale, planning and design guidelines, potentials for socio-spatial transformation, and distinct management and coordination structures among their responsible actors. However, they are interconnected by the concept they utilize and the promotional discourse they construct, which, among other factors, relies on technology as a key instrument for urban development.

Although the field of study has matured to understand that a *Smart City* extends beyond the need and “requirement” for intensive technology usage, applied through top-down

management structures, the cases analyzed reveal that the discourse and practice still remain deeply rooted in the use of technology as a foundation for developing experiences that are being devised without effective public participation.

Despite their different scales and transformation potentials, the experiences discussed involve initiatives that have a significant impact on urban space. The establishment of *Konza Technopolis* with 5,000 hectares, plus an additional 20,677 hectares of buffer zone, although still in a slow installation process, has a substantial impact on the region where it is situated, directly and intentionally altering the dynamics of use and occupation of the pre-existing communities, as demonstrated.

The smartification experience in São Paulo, despite being comprised of specific initiatives within an existing urban fabric, is notable as the largest Latin American metropolis and Brazil's commercial capital with over 12 million inhabitants. Through the “Empreenda Fácil – CGTIC” initiative, it managed to record over 360,000 business registration processes, which has a significant socioeconomic and spatial impact within its territory.

The *Smart City* Laguna initiative, a private development with a scale of 330 hectares, although it seems to have reduced territorial impact when compared to the Kenyan initiative, holds twice the scale of its immediate surrounding area and is also of the same size as the main centrality of the municipality it is part of. If it consolidates as a Smart City, it will create a dynamic of urban competitiveness with the historically established municipal centrality,

yet with a distinct occupation structure capable of generating significant socio-spatial repercussions.

As observed, the dynamics related to Smart Cities are varied, and each has its own specificities that should be considered during

analysis. This allows for a better understanding of this phenomenon, which is growing in terms of urbanization practices for new city planning, smart urban management, and innovation in real estate products.

[I] <https://orcid.org/0000-0001-6412-043X>

Universidade Federal de Pernambuco, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano. Recife, PE/Brasil. wesley98silva@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-0716-2032>

Universidade Federal de Pernambuco, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano. Recife, PE/Brasil. monicaluize@gmail.com

[III] <https://orcid.org/0000-0002-5717-0022>

Universidade Federal de Pernambuco, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano. Recife, PE/Brasil. suelymariaribeiroleal@gmail.com

Notes

- (1) Urban Management and Public Policies Center, Federal University of Pernambuco (NUGEPP-UFPE). With over 20 years of experience, it dedicates its studies to the area of Urban and Regional Planning, with an emphasis on Urban Policy, focusing mainly on the following thematic fields: governance, local entrepreneurship, democratic activism, popular participation - political-administrative decentralization, space production and the real estate market, and the study of the relationships between State/Market/Society. Currently, with the support of CNPq, it is developing the research "Smart Cities and Sustainable Development: the European, Asian, and Brazilian agendas," valid from 2020 to 2025.
- (2) "Founded on June 16, 2008, the SJC is a member-based social movement consisting of 17 branches in Khayelitsha, Kraaifontein, Crossroads, and Gugulethu in Cape Town. With over 2,500 members primarily living in informal settlements, our campaigns are based on research, education, and advocacy." (SJC, 2022, free translation)
- (3) Smart City ranking index around the world, promoted by IESE Cities in Motion Strategies, a research platform launched by the IESE Business School Center for Globalization and Strategy and the IESE Strategy Department (IESE Business School, University of Navarra) (IESE, 2020). Access the IESE Ranking: https://citiesinmotion.iese.edu/indicecim/index.eng.html?lang=en&_gl=1*1wja08s*_ga*MTQyNjM5MzI4MS4xNjc5MzQxMzA3*_ga_1ZPBDBC6NV*MTY3OTM0NTEzNi4yLjEuMTY3OTM0NTM1MC4wLjAuMA.
- (4) The term "global cities" was coined by Sassen in 1991 to designate the nodal points of financial flows from which global control of secondary financial markets and dispersed production sites is produced, as foreign direct investment now primarily occurs through stock and bond markets (Compans, 1999).
- (5) A U-City [ubiquitous city] is not merely the informational landscape that acts both as a repository of data and as a system for communicating and processing information (Crang and Graham, 2007), but it also forges new modes of urban life and new socio-political relations through a range of u-services, including u-health, u-education, u-transport, and u-government (Shwayri, 2013, p. 43-45).
- (6) It involves the outsourcing of certain institutional activities and processes through the intensive use of information technology. Unlike IT Sourcing, this expands its scope beyond information technology, using it as a means (Willcocks, 2004).
- (7) Kenya Vision 2030 is the long-term development plan for the country and is driven by a collective aspiration for a better society by the year 2030. The goal of Kenya Vision 2030 is to create "a globally competitive and prosperous country with a high quality of life by 2030" (Kenya Vision, 2023. Accessed on March 21, 2023).
- (8) According to the IBGE demographic census, in 2010 the population of São Paulo was 11,253,503 people, with an estimate of 12,396,372 people for 2021 (IBGE, 2023. Accessed in March 20, 2023).

References

- ARAÚJO, D. S.; GUIMARÃES, P. B. V.; COSTA, A. A. (2020). A implantação de cidades inteligentes no Nordeste brasileiro: um breve diagnóstico. *Revista de Direito da Cidade*, v. 12, n. 2, pp. 1084-1104.
- AVIANTO, D. (2017). *Konza Techno City and Its Impact on Surrounding Local Communities*. Dissertação de mestrado. Utrecht, Universidade de Utrecht.
- BALKARAN, S. (2019). Smart cities as misplaced priorities in South Africa: a complex balance of conflicting societal needs. *Journal of Management & Administration*, v. 2019, n. 2, pp. 1-30.
- CAPDEVILA, I.; ZARLENGA, M. I. (2015). Smart city or smart citizens? The Barcelona case. *Journal of strategy and management*, v. 8, n. 3, pp. 266-282.
- CIDADES INTELIGENTES (s.d.). Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes>. Acesso em: 27 fev 2023.
- COMPANS, R. (1999). O paradigma das global cities nas estratégias de desenvolvimento local. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 1, pp. 91-114.
- CGU – Controladoria Geral da União. São Paulo Aberta (2015). Entrevista, [s. l.], 10 abr. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2015/sao-paulo-aberta-entrevista-com-a-equipe>. Acesso em: 23 mar 2023.
- CHANDLER, R. C. (2020). *Dumb Cities: Spatial Media, Urban Communication, and the Right to the Smart City*. Tese de doutorado. Pittsburgh, University of Pittsburgh.
- CHOURABI, H. et al. (2012). Understanding smart cities: An integrative framework. In: 45TH HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES. IEEE. pp. 2289-2297.
- GRANIER, B.; KUDO, H. (2016). How are citizens involved in smart cities? Analysing citizen participation in Japanese "Smart Communities". *Information Polity*, v. 21, n. 1, pp. 61-76.
- GREEN SAMPA (2023). Linhas de atuação do programa: a atuação proposta seguirá em 04 eixos, sendo eles: Green Sampa. São Paulo. Disponível em: <https://adesampa.com.br/greensampa/o-programa/>. Acesso em: 2 mar 2023.
- HALL, R. E. et al. (2000). *The vision of a smart city*. Brookhaven National Lab. (BNL). Upton, Nova York.
- HARVEY, D. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2023). *Censo Demográfico, 2010*. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 21 mar 2023.
- IESE (2020). Ranking da Iese. Disponível em: https://citiesinmotion.iese.edu/indicecim/index.eng.html?lang=en&_gl=1*1wja08s*_ga*MTQyNjM5MzI4MS4xNjc5MzQxMzA3*_ga_1ZPBDBC6NV*MTY3OTM0NTEzNi4yLjEuMTY3OTM0NTE1MC4wLjAuMA. Acesso em: 28 ago 2024.
- KENYA VISION 2030 (2023). About Vision 2030. Disponível em: <https://vision2030.go.ke/about-vision-2030/>. Acesso em: 21 mar 2023.
- LEAL, S. M. R. (2021). *O revés da crise do mercado frente à crise do estado: retração da acumulação urbana nas cidades Brasil. Relatório final de pesquisa*. Recife, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.
- _____. (2022). *Cidades Inteligentes (Smart Cities) e Desenvolvimento Sustentável: as agendas europeia, asiática e brasileira. Relatório parcial de pesquisa*. Recife, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

- MAHIZHNAN, A. (1999). Smart cities: the Singapore case. *Cities*, v. 16, n. 1, pp. 13-18.
- MARICATO, E. (2000). Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. *São Paulo em perspectiva*, n. 14, pp. 21-33.
- _____. (2001). A bomba relógio das cidades brasileiras. *Revista Democracia Viva*, v. 11, pp. 3-7.
- _____. (2015). Para entender a crise urbana. *CaderNAU*, v. 8, n. 1, pp. 11-22.
- MCFARLANE, C.; SÖDERSTRÖM, O. (2017). On alternative smart cities: From a technology-intensive to a knowledge-intensive smart urbanism. *City*, v. 21, n. 3-4, pp. 312-328.
- MENDES, T. C. M. (2020a). *Smart cities: solução para as cidades ou aprofundamento das desigualdades sociais*. Observatório das Metrópoles Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, Rio de Janeiro.
- _____. (2020b). *Smart cities: iniciativas em oposição à visão neoliberal*. Rio de Janeiro, [sn]. Observatório das Metrópoles Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, Rio de Janeiro.
- PARTTEAM & OEMKIOSKS. (2018). Suzanna Marchionni: CEO of Planet Smart City in Brazil. Connecting Stories.
- PINHO, F. G. (2018). Grande Fortaleza terá a primeira smart city social do país. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 2 dez 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/sobretudo/morar/2018/12/1984866-grande-fortaleza-teraa-primeira-cidade-inteligente-social-do-pais.shtml>. Acesso em: 18 out 2021.
- SÃO PAULO (2017). Documentos em mãos tornam mais ágil abertura de empresa pelo novo Empreenda Fácil. São Paulo, Prefeitura de São Paulo, 30 jun. Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/documentos-em-maos-tornam-mais-agil-abertura-de-empresa-pelo-novo-empreenda-facil>. Acesso em: 23 mar 2023.
- _____. (2020). MEI nota fácil. Prodam Soluções, [s. l.]. Disponível em: <https://portal.prodam.sp.gov.br/case/mei-nota-facil/>. Acesso em: 23 mar 2023.
- _____. (2022). O (011).lab da Secretaria de Inovação e Tecnologia de São Paulo, com o Programa de Ciências Comportamentais, é finalista no Prêmio Evidência. São Paulo, Prefeitura de São Paulo, 25 abril. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/inovacao/noticias/?p=327927>. Acesso em: 23 mar 2023.
- _____. (2023). O que é. São Paulo, Rede Fab Lab. Disponível em: <https://www.fablablivresp.prefeitura.sp.gov.br/o-que-e>. Acesso em: 23 mar 2023.
- SARAIVA, R. (2020). Cidades inteligentes: Faturamento da Planet Smart City no Brasil cresce 248%. *Jornal O povo*. Fortaleza, 21 dez. Economia.
- SHWAYRI, S. T. (2013). A model Korean ubiquitous eco-city? The politics of making Songdo. *Journal of Urban Technology*, v. 20, n. 1, pp. 39-55.
- SILVA, W. M. (2021). *A participação de atores externos globais na produção dos espaços locais: O caso da Smart city Laguna na cidade de São Gonçalo do Amarante (CE)*. Trabalho de conclusão de curso. Recife, Universidade Federal de Pernambuco.
- SMITH, N. (2007). Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. *GEIOUSP Espaço e Tempo*, v. 11, n. 1, pp. 15-31. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2007.74046>. Acesso em: 5 mar 2023.

- SÖDERSTRÖM, O.; PAASCHE, T.; KLAUSER, F. (2014). Smart cities as corporate storytelling. *City*, v. 18, n. 3, pp. 307-320.
- SUMMIT MOBILIDADE (2020). Levantamento apresenta dados sobre mobilidade em São Paulo. *Estado*. Disponível em: <https://summitmobilidade.estadao.com.br/guia-do-transporte-urbano/levantamento-apresenta-dados-sobre-mobilidade-em-sao-paulo/#:~:text=Enquanto%20>. Acesso em: 21 mar 2023.
- WATCHER, S. M. (2019). What's Fueling the Smart City Backlash? Knowledge at Wharton, 24 set. Disponível em: <https://knowledge.wharton.upenn.edu/article/whats-behind-backlash-smart-cities/>. Acesso em: 21 mar 2023.
- WILLIS, K. S. (2019). "Whose right to the smart city?" In: CARDULLO, P.; FELICIAntonio, C.; KITCHIN, R. (ed.). *The right to the smart city*. Emerald Publishing Limited.
- WILLCOCKS, L. et al. (2004). It and business process outsourcing: the knowledge potential. *Information systems management*, v. 21, n. 3, pp. 7-15.

Translation: this article was translated from Portuguese into English by Gilberto Clementino de Oliveira Neto, email: gilbertoclementinoneto@gmail.com

Received: February 16, 2023
Approved: March 31, 2023

Smart cities: formulações teóricas e aproximações empíricas no cenário nacional e internacional

Smart cities: theoretical formulations and empirical approaches in the national and international scenario

Wesley Moraes da Silva [I]
Mônica Luiza Sarabia [II]
Sueley Maria Ribeiro Leal [III]

Resumo

Este artigo oferece uma alternativa de recorte metodológico para o campo da *Smart city*, partindo de uma revisão bibliográfica temporal e análise empírica da *Smart city* Konza Technopolis (Quênia), da smartificação de São Paulo (SP/Brasil), e da *Smart city* Laguna (CE/Brasil). As experiências *Smart city* desenvolvem-se desde o final de 1990, detendo maior expressividade no espaço urbano a partir dos anos 2010, concomitantemente ao aumento das pesquisas a seu respeito. Atualmente, a temática apresenta elevado nível de discussão e amadurecimento e, dada sua amplitude, torna-se necessário o direcionamento analítico, devido às particularidades relativas às três categorias aqui apresentadas: (1) as *Smart cities* desenvolvidas a partir do zero; (2) as iniciativas voltadas às cidades consolidadas; e (3) os empreendimentos imobiliários.

Palavras-chave: *smart city*; categorias *smart city*; Konza Technopolis; São Paulo; *Smart city* Laguna.

Abstract

This article offers an alternative methodological framework for the smart city field, starting from a chronological literature review and empirical analysis of the smart city Konza Technopolis (Kenya), the smartification of São Paulo (State of São Paulo, Brazil), and the Smart City Laguna (State of Ceará, Brazil). Smart city experiences have been developed since the late 1990s, with greater expressiveness in the urban space from the 2010s onwards, concomitantly with an increase in the number of studies about the theme. Currently, the theme demonstrates a high level of discussion and maturity. Given its breadth, an analytical focus is necessary to address the particularities related to the three categories presented here: (1) smart cities developed from scratch; (2) initiatives aimed at consolidated cities; and (3) real estate developments.

Keywords: *smart city*; smart city categories; Konza Technopolis; São Paulo; Smart City Laguna.



Introdução

Em um cenário de crescimento urbano com problemas a serem resolvidos referentes a questões de controle dos recursos naturais, de mobilidade, de funcionamento das infraestruturas e, principalmente, em busca de uma gestão pública capaz de oferecer elevado nível de qualidade urbana para a vida das pessoas, o campo da *Smart city* tem ganhado destaque nos estudos e nas experiências práticas. Assim, é de fundamental importância para o campo do planejamento urbano a compreensão acerca do desenvolvimento de tal fenômeno.

Ainda que as experiências de implementar iniciativas de *Smart cities* tenham começado a se expandir, mais intensamente por volta de 2010, para o atual momento, o debate teórico sobre a temática não é tão recente assim, conforme será possível constatar no tópico seguinte a partir do trabalho de autores como Söderström, Paasche e Klauser (2014), Hall et al. (2000) e Mahizhnan (1999), que permitem debater o histórico dessas iniciativas.

Desde a última década do século XX, o assunto tem sido tratado por diversos teóricos ao redor do mundo e, mais recentemente, tem ganhado maior maturidade e análise crítica das suas dinâmicas. Dialeticamente, a análise ora empreendida se baseia em uma revisão bibliográfica desse campo de estudo desde os anos 1990 até os mais recentes, contrapondo-se tais percepções às atuais experiências em processo de desenvolvimento no mundo e no Brasil.

Este trabalho é fruto de um longo período de pesquisa relativa ao campo do planejamento urbano e da temática da produção capitalista do espaço. No âmbito do Núcleo de Gestão Urbana e Políticas Públicas (Nugepp),¹

desde o ano de 2019, estudos foram sendo desenvolvidos analisando, de início, o fenômeno de expansão de uma determinada categoria de *Smart cities* no continente africano, destinando-se, posteriormente, ao amadurecimento da compreensão de como se dão outras dinâmicas de desenvolvimento de *Smart cities* em diferentes territórios, nos contextos brasileiro e internacional, a partir da pesquisa de autores como Avianto (2017), Balkaran (2019), Silva (2021), Leal (2022), Capdevila e Zarlenga (2015), dentre outros, que serão discutidos no tópico seguinte.

Os resultados apresentados neste trabalho são fruto do desenvolvimento de pesquisa, que considerou a metodologia exploratória qualitativa, por meio da qual se tornou possível compreender como se construiu o cenário de expansão das experiências urbanísticas ligadas a esse campo de estudo. Por se tratar de uma dinâmica que tem sido, de maneira ampla, explorada mais recentemente, com grande parte das suas experiências de implantação ainda em desenvolvimento, e projetos espalhados por diversos territórios do globo, este artigo busca oferecer uma base de categorização de *Smart cities* que sirva para o desenvolvimento de futuras pesquisas, buscando, ao mesmo tempo que reflete a compreensão do cenário atual de desenvolvimento de tais iniciativas, prover possibilidades de recortes analíticos.

O argumento central deste trabalho reside na compreensão de que: considerando a amplitude e o potencial de transformação socioespacial das práticas urbanísticas promovidas enquanto *Smart cities*, é necessário atentar para as particularidades de cada uma das categorias apresentadas – (1) as *Smart cities* desenvolvidas a partir do zero; (2) as experiências voltadas às cidades consolidadas;

e (3) os empreendimentos imobiliários – para que não se recorra à generalização descabida dessas iniciativas enquanto objeto de estudo e/ou intervenção prática.

Nesse sentido, cabe destacar que, para cada categoria de *Smart city* aqui definida é importante o conhecimento do cabedal metodológico, mas futuras pesquisas devem observar as peculiaridades dos seus respectivos objetos de estudo, que poderão diferenciar entre uma ou outra categoria aqui apresentada até vislumbrar o desenvolvimento de novas categorias. Isso porque o objeto *Smart city* tem se modificado constantemente, em especial para atender às demandas de inovação em produtos no bojo do mercado imobiliário ou como solução para problemas urbanos.

Este ensaio estrutura-se em três partes: (1) formulações teóricas sobre *Smart city*, apresentando o desenvolvimento desse conceito e o amadurecimento de reflexões críticas; (2) proposição das categorias de *Smart city*, expondo os condicionantes referentes a cada categoria apresentada; e (3) aproximações empíricas, apresentando e analisando criticamente três estudos de caso como exemplos de cada uma das categorias propostas.

Formulações teóricas sobre *Smart city*

O campo de estudo e experiência urbanística das *Smart cities* não é recente. Conforme apresentam Söderström, Paasche e Klauser (2014), ainda em 1997, experiências já autointituladas *Smarts* eram desenvolvidas nas cidades Cyberjaya e Putrajaya, na Malásia, tendo como protagonista o Estado, existindo naquele

momento uma intersecção discursiva entre a utilização da tecnologia no espaço urbano com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população por meio de uma automatização e otimização dos processos e serviços urbanos.

Mesmo em um estágio de avanço dos meios de comunicação promovido pelas tecnologias da informação – o que, em tese, corroboraria a maior articulação e troca de conhecimentos internacionalmente entre academias – não é possível encontrar um alinhamento semântico a respeito das interpretações sobre o tema quando nos dedicamos a investigar a produção do conhecimento relativo a esse horizonte de estudo. Para exemplificar essa questão, é possível realizar uma breve análise comparativa entre dois manuscritos produzidos por diferentes autores, situados em territórios distintos.

No fim da década de 1990, encontra-se o trabalho de Mahizhnan (1999), que já apresenta uma leitura crítica ao pontuar as particularidades geográficas de Singapura, um estado insular, e sua necessidade de, a todo momento, precisar ser inteligente, *Smart*, para lidar com a escassez de seus recursos naturais. Em Mahizhnan (ibid.) compreende-se a necessidade de não avançar, somente, com as tecnologias visualizando-a como potencial salvadora, mas entendendo que existem pontos positivos e negativos ligados à sua utilização, e que para além disso, as pessoas que de fato são capazes de orientar uma transformação positiva, por meio das escolhas certas.

Em contrapartida, no início dos anos 2000, nos EUA, a partir do Laboratório Nacional de Energia de Brookhaven (BNL), fomentava-se uma pesquisa que visava incorporar atores públicos e privados na discussão dessa possibilidade de desenvolvimento urbano, guiada,

sobretudo, por padrões de eficiência e crescimento econômico. Naquele cenário, para aqueles integrantes, o sucesso de uma iniciativa de *Smart city* teria por alicerce o desenvolvimento da tecnologia voltada para o espaço urbano, direcionado aos aspectos operacionais da cidade, capazes de fornecer informações integradas para os gestores estatais (Hall et al., 2000).

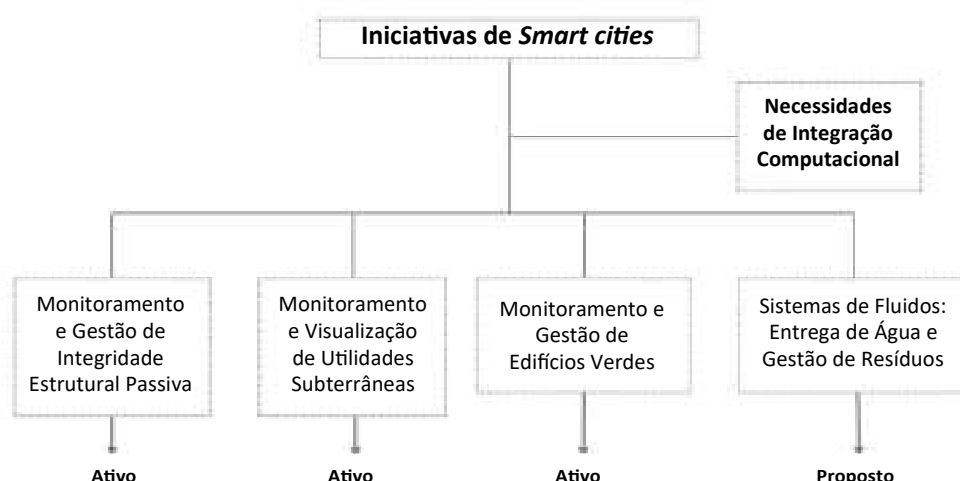
Muito se falava sobre o tripé Estado, mercado e academia para fomentar a evolução das tecnologias, capaz de tornar as cidades mais competitivas nos cenários dos fluxos de investimentos internacionais, excluindo a participação das pessoas. Como se observa na Figura 1, não há menção à participação social para o estudo e o desenvolvimento das *Smart cities*.

Nas diversas abordagens, a *Smart city* é posta como uma alternativa de solução para os problemas urbanos, sejam eles de caráter socioespacial, econômico e/ou ambiental,

tendo por base a Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC). Em alguns momentos, ela é interpretada como a solução de tudo, em outros, é vista apenas como uma entre outras possibilidades para melhoria da qualidade de vida das pessoas que habitam os espaços urbanos. Em maior ou menor grau, tais leituras podem ser visualizadas nas abordagens citadas que datam do fim dos anos 1990 e início dos anos 2000, mas que se perpetuam na análise de trabalhos posteriores.

A partir de 2010, os estudos acerca das *Smart cities* continuam sendo desenvolvidos. No entanto, passada uma década, o conceito não se tornou transparente, havendo ainda muitas abordagens que, por vezes, ainda não possibilitam a construção de um conceito sólido. As pesquisas atravessavam e ainda atravessam os estudos mais técnicos, próprios das engenharias, até das ciências sociais.

Figura 1 – Diagrama propositivo para pesquisa e desenvolvimento de *Smart cities* do Laboratório Nacional de Energia de Brookhaven, desenvolvido no ano 2000



Fonte: Hall et al. (2000; tradução nossa).

Dessa forma, Chourabi (2012), a partir de um esforço de revisão bibliográfica sobre as *Smart cities*, postula oito fatores síntese das temáticas que envolviam os trabalhos relacionados ao estudo desse campo até aquele momento: (1) *gestão e organização*; (2) *tecnologia*; (3) *governança*; (4) *contexto político*; (5) *pessoas e comunidades*; (6) *economia*; (7) *infraestrutura construída*; e (8) *ambiente natural* – como observado na Figura 2. Percebe-se a inserção da variável “Pessoas” na análise das experiências de cidades inteligentes, pois segundo o autor, “Abordar o tema de pessoas e comunidades como parte das *Smart cities* é fundamental e tradicionalmente tem sido negligenciado em detrimento da compreensão de mais aspectos tecnológicos e políticos das *Smart cities*” (ibid., p. 2293; tradução nossa).

Com relação ao trabalho de Chourabi et al. (2012), percebe-se que, embora exista um avanço com a interpretação do fenômeno, ao apresentar seu esquema de estrutura integrativa dos oito fatores, o autor utiliza dois níveis de influência, classificando como fatores mais influentes: a tecnologia, a organização e a política. Como fatores com menor grau de influência, utiliza, dentre outros: as comunidades e as pessoas. Estudos posteriores passam a entender a participação popular como aspecto que deve ser lido de maneira central às iniciativas de *Smart cities* (Granier e Kudo, 2016).

Para Mendes (2020a), as pesquisas com conteúdo relativo às *Smart cities* tiveram um crescimento exponencial de 2008 a 2018. Esse movimento repercutiu nos estudos mais recentes, no sentido de possibilitar maior

Figura 2 – Diagrama integrativo para estrutura de iniciativas de *Smart cities*



Fonte: Chourabi et al. (2012; tradução nossa).

amadurecimento analítico promovido pela revisão desses trabalhos e conhecimento de estudos de casos que vão permitir, inclusive, questionar firmemente a concepção de *Smart city* como um discurso de mercado, dedicado somente às iniciativas promovidas pelas grandes corporações tecnológicas junto aos governos locais.

A análise elaborada por McFarlane e Söderström (2017) evidencia uma das principais questões críticas referentes à digitalização das cidades, necessária ao desenvolvimento do que se entende por *Smart city*. Em vez de proclamar que seria suficiente uma estrutura tecnológica sofisticada, com integração e capilarização nas estruturas urbanas para melhoria dos aspectos funcionais da cidade e para alcançar melhor qualidade urbana, os autores contrapõem o cenário de intensificação da tecnologia ao da intensificação do conhecimento. Enquanto a cidade digital diz respeito a maior aplicação de tecnologias no espaço urbano, a *Smart city* deve utilizar tais tecnologias aplicadas ao contexto, sensíveis ao meio ambiente, em seu sentido mais amplo (Araújo, Guimarães e Costa, 2020).

McFarlane e Söderström (2017) apontam que os dados, por si, são apenas informações sistematizadas que, na ausência de discussão e de participação dos atores da cidade, não são capazes de trazer melhoria real para o espaço urbano. Os dados, na medida em que servem de base para a discussão entre os diferentes agentes, sejam da iniciativa privada, do setor público e da sociedade civil, são insumos que permitem a construção de um conhecimento realmente inteligente, *Smart*, capaz de melhorar uma cidade. Nesse contexto, deve-se pontuar a relação entre cidade e cidadão inteligente, conforme postulado por Capdevila e

Zarlenga (2015), confrontando-se a posição do cidadão inteligente, ativo e propositivo perante o conceito da *Smart city*, tecnológica gestora e geradora de dados.

Para McFarlane e Söderström (2017), a retórica da cidade informatizada ‘computadorizada’, é apolítica, pois o sentido da *Smart city* deve estar associado aos seus problemas sociais e não estar guiado, em primeiro lugar, pelas respostas da tecnologia. A TIC deve ser compreendida como um instrumento à disposição das pessoas, que devem estar no centro das discussões e da proposição de alternativas viáveis para a melhoria do bem-estar coletivo no espaço urbano.

O desenvolvimento de iniciativas que incorporem e busquem solucionar centralmente os desafios urbanos vivenciado pelas pessoas, sobretudo as mais desfavorecidas, não é algo simples. Tais iniciativas requerem, além de espaço para uma escuta ativa, estruturas que promovam o engajamento social e providenciem a inclusão de todos, devendo lidar, ainda, com a realidade da exclusão digital (Willis, 2019).

Torna-se, então, importante o questionamento acerca de quem produz os dados, de como estão sendo produzidos e a quem eles servem. Nesse sentido, Mendes (2020b), assim como Capdevila e Zarlenga (2015), propõe um importante exercício analítico das iniciativas desenvolvidas, a partir de duas categorias:

- de cima para baixo: iniciativas desenvolvidas por meio da articulação direta entre os atores públicos e privados, as quais prometem um desenvolvimento urbano sob uma percepção de uma visão imperativa, a qual exclui a escuta ativa da população;
- de baixo para cima: iniciativas protagonizadas pela população em busca de soluções para um desenvolvimento urbano de qualidade,

alinhado às reais necessidades e desafios enfrentados por ela, que vivencia e habita os espaços urbanos.

A contribuição de Mendes (2020b), Capdevila e Zarlenga (2015) torna-se um importante instrumento para a análise das atuais experiências, possibilitando uma perspectiva que privilegia iniciativas que fogem à atuação das grandes corporações tecnológicas junto aos agentes estatais. Em seu trabalho, Mendes (2020b) traz importantes estudos de casos ligados a articulações desenvolvidas por organizações sociais integradas às camadas sociais mais desfavorecidas, instrumentalizando a tecnologia como meio para se alcançar melhoria de qualidade urbana e equidade social, sendo citado, nesse contexto, uma experiência da África do Sul, a *Social Justice Coalition* (SJC).²

O aprofundamento crítico das *Smart cities* é de grande relevância para que esse campo temático não seja reduzido à linguagem do mercado. Torna-se necessário problematizar os aspectos sociais vinculados à ideia da *Smart city* e analisar, particularmente, o processo de transformação que vem ocorrendo em cada territorialidade.

Hoje é possível identificar a ocorrência de diversos ranqueamentos de *Smart cities*, tanto no cenário nacional quanto no internacional. É possível citar, por exemplo, a *lesee Cities In Motion Index* (Cimi)³ que, em escala internacional, classifica as cidades de forma a posicionar as experiências em ordem de qualidade, segundo critérios específicos. As de maior qualidade ocupam as posições iniciais, em detrimento das demais que, quanto mais distantes do “pódio”, são caracterizadas como de menor qualidade – algo que Chandler (2020) problematiza sobre a relação entre as *Smart cities* em contraponto às *Dumb cities*.

Assim, torna-se possível identificar que a utilização de tais estruturas de ranqueamentos possibilita a intensificação do fenômeno de competitividade urbana em que as cidades lutam para ocuparem os primeiros lugares, alcançando maior visibilidade para investimentos futuros. Quando analisados tais *rankings*, torna-se intrigante observar que as melhores cidades já ocupavam posição de destaque no cenário das *global cities*.⁴

Como consequência, tal processo tornam as cidades suscetíveis a despender grandes investimentos em infraestrutura e tecnologia. Percebe-se, então, que as iniciativas de *Smart cities* abrem uma nova fronteira para a atuação, sobretudo, dos setores da construção civil e da tecnologia, capazes de dinamizar o mercado imobiliário por meio das suas dinâmicas de locação de recursos e valorização de determinadas territorialidades, favorecendo o fenômeno do *Rent Gap* (Smith, 2007).

Nesse sentido, a contribuição de Watcher (2019) a respeito das inflexões experienciadas pelas iniciativas de *Smart cities* em Toronto, Canadá, torna-se relevante. Enquadrada como uma iniciativa desenvolvida de cima para baixo, a partir de negociações entre a esfera pública de Toronto e a empresa privada Alphabet, subsidiária de planejamento urbano e infraestrutura do Google, o empreendimento não foi realizado – entre outros fatores, segundo a autora, pela desconfiança da população relativa aos elevados gastos públicos que suportam esse tipo de implementação.

O entendimento das *Smart cities* enquanto campo criado por agentes do mercado passa a ser discutido no trabalho de Söderström, Paasche e Klause (2014), na sua leitura dos autores acerca da atuação da International Business Machines (IBM), uma grande corporação da

tecnologia, e a construção do seu discurso enquanto um meio que todas as cidades que desejassem se tornar inteligentes deveriam utilizar.

De acordo com o autor (ibid.), tal corporação registra, em 2008, a marca intitulada *Smarter cities* – que, em tradução livre, significa cidades mais inteligentes. Ou seja, no ano em que estoura a crise financeira internacional, do *subprime*, derivada do mercado financeiro-imobiliário estadunidense, a empresa aposta no desenvolvimento de tecnologias para o espaço urbano como uma alternativa àquele cenário, fortalecendo e expandindo um campo para intensificar sua atuação.

Proposição das categorias de *Smart cities*

Em contribuição às análises e discussões teóricas realizadas anteriormente, como recorte metodológico, apresenta-se o desenvolvimento das categorias de *Smart cities* aqui propostas. Trata-se de uma possibilidade analítica para futuras pesquisas referentes a esse campo capaz de favorecer melhor sistematização do conhecimento acerca de tais experiências praticadas no espaço urbano, possibilitando uma compreensão panorâmica do fenômeno, ao mesmo tempo que privilegia a observação das particularidades de cada realidade a ser investigada. Serão apresentadas, na sequência, as três categorias de *Smart cities*: (1) as *Smart cities* desenvolvidas a partir do zero; (2) as experiências voltadas às cidades consolidadas e; (3) os empreendimentos imobiliários autopromovidos como *Smart cities*.

Smart cities a partir do zero

São diversos os modelos de iniciativas relacionadas ao campo teórico-conceitual das *Smart cities* ao redor do mundo. É possível visualizar diferentes dinâmicas existentes em continentes e países distintos. A partir dos estudos anteriormente desenvolvidos, permitiu-se identificar tipologias de *Smart cities* desenvolvidas a partir do zero, em caráter de cidade planejada, por meio de uma superestrutura urbano-tecnológica, extremamente sofisticada, protagonizadas pela esfera pública. Tem-se a cidade de Songdo, na Coreia do Sul, como principal exemplo material, a qual recebe a classificação de cidade ubíqua.⁵

A partir de Songdo, é possível identificar certa cristalização, para muitos, do que se entende por *Smart city*, havendo um processo de difusão desse modelo na África e na Ásia, com iniciativas fomentadas pelo mercado e empreendidas, em primeiro lugar, pelo Estado, em busca de destaque competitivo no mercado global (Leal, 2021, 2022).

É possível perceber que tais modelos de cidades, concebidos a partir de um planejamento tecnocrático imperativo, semelhante ao desenvolvido pela arquitetura e pelo urbanismo modernos, trouxeram grandes inflexões à realidade local, sobretudo por se tratar de grandes infraestruturas urbanas de vultuosos investimentos financeiros locados, por vezes, em regiões com baixos níveis de desenvolvimento socioeconômico e espacial, além de frágeis estruturas político-administrativas viáveis (Avianto, 2017; Balkaran, 2019; Leal, 2021, 2022).

Experiências voltadas às cidades consolidadas

Para além da dinâmica identificada anteriormente, é possível observar uma segunda categoria de iniciativas também em expansão mundial. Trata-se das experiências voltadas às cidades consolidadas, em grande parte *Global cities* como Singapura, Barcelona, São Paulo, dentre outras. Nesse contexto, os governos locais buscam, a partir da sua estrutura de gestão e de materialidade urbana preexistentes, a criação de planos de curto, longo e médio prazo que viabilizem a implementação e o desenvolvimento das iniciativas de *Smart cities*. Em sua maioria, essas iniciativas são baseadas na utilização das ferramentas das TICs, tendo por objetivo, em tese, atingir um melhor nível de desenvolvimento urbano, a partir do aperfeiçoamento das suas estruturas de gestão, da elevação da qualidade de vida dos seus habitantes, do crescimento econômico, do controle dos recursos naturais, entre outros fatores.

Em muitos aspectos, as iniciativas voltadas às cidades consolidadas se distinguem das características das duas outras categorias, pois atuam em um tecido urbano preexistente, em materialidade, ocupação e gestão urbana dinamicamente ativa e vigente. As ferramentas de smartificação têm sido aplicadas e suas experiências têm acontecido, simultaneamente, na maioria das vezes de forma fragmentada, estabelecendo, em determinados casos de sucesso, conexões capazes de orientar a gestão das cidades para um planejamento urbano integrado, oferecendo assertividade às tomadas de decisão dos gestores públicos.

A expansão de tais iniciativas voltadas às cidades consolidadas está em curso no Brasil. A partir da plataforma *Connected Smart Cities*

(CSC), desenvolvida pela empresa Néctar, voltada para os setores comercial, *marketing*, mídia social, pesquisa e estratégia, e a *Urban System* – autopromovida como referência em inteligência de mercado e consultoria de negócios –, é possível acessar diagnósticos anuais em que são mapeadas e ranqueadas as iniciativas de *Smart cities* no território brasileiro, desde 2015.

A partir dos dados disponibilizados por essa plataforma, pode-se constatar o esforço e a busca das gestões governamentais, nas três esferas – municipal, estadual e federal – para favorecer o alcance das cidades às melhores posições de destaque referentes às suas experiências no campo das cidades inteligentes, ampliando as disputas entre as cidades a cada ano e favorecendo o mercado de serviços de inteligência urbana, como os ofertados pela IBM, Cisco, Siemens entre outras.

Empreendimentos imobiliários autopromovidos como Smart cities

Como última categoria proposta, a partir das análises empreendidas por Silva (2021), torna-se possível identificar, no território brasileiro, iniciativas protagonizadas pela esfera privada, por meio de empreendimentos imobiliários autopromovidos como *Smart cities*. Eles têm sido apresentados com diversas inovações de produto e processo, com elevados níveis de liquidez das suas unidades imobiliárias, capazes de produzir espacialidades bastante distintas àquelas precedentes, partindo de uma estrutura de governança global e financeirizada. Tais iniciativas têm sido desenvolvidas no espaço urbano, em regiões afastadas das centralidades existentes e objetivam estabelecer uma outra dinâmica urbana “inovadora”, que consiga

atrair, por meio de um planejamento urbano tecnicamente planejado, uma consolidação enquanto cidade.

Ainda que tais empreendimentos, sobretudo os casos brasileiros, detenham áreas equivalentes a cerca de 200 e 300 hectares, podendo ser encarados como pequenos, se comparado às grandes manchas urbanas centrais. Considerando a escala urbana das municipalidades em que se inserem, à medida que se consolidarem, poderão ser compreendidos como novas centralidades, com grande potencial de transformar as dinâmicas socioespaciais das ocupações urbanas locais, capazes de ultrapassar os seus limites territoriais (Silva, 2021).

Aproximações empíricas: contextos nacional e internacional

Neste tópico, serão apresentados três estudos de caso empíricos, capazes de exemplificar cada uma das categorias aqui estabelecidas, por meio de uma breve contextualização, caracterização e problematização. Ressalta-se, no entanto, que este tópico não se limitará à mera descrição, pois serão estabelecidas análises críticas referentes aos seus respectivos processos de implantação, discursos de promoção e limites de alcance das propostas abordadas. Guardadas suas particularidades, tais casos são capazes de aproximar a leitura das atuais dinâmicas urbanas vinculadas ao campo das *Smart cities*, em ocorrência por todo o globo.

Seguindo a ordem das categorias, a apresentação se inicia pela análise da *Konza Technopolis*, um caso internacional que passa a contemplar a categoria das *Smart cities*

desenvolvidas a partir do zero, não sendo verificada a ocorrência dessa tipologia em território brasileiro até a aprovação deste artigo. São abordadas questões referentes ao plano projetual, aos conflitos socioespaciais e à sua relação com as comunidades pré-existentes.

Como exemplo da segunda categoria, é apresentada a smartificação da cidade de São Paulo como experiência voltada à cidade consolidada, sinalizando seu processo de institucionalização, pontuando algumas das suas iniciativas – projetadas e em curso – problematizando o seu posto de liderança nacional, concedido pela plataforma *Connected Smart cities* (CSC), e o seu processo de desenvolvimento.

Por último, é analisado o empreendimento imobiliário autopromovido como *Smart city* da incorporadora *Planet Group*: a *Smart city* Laguna (SCL). São discutidas questões relativas à atuação da incorporadora, às inovações do empreendimento e ao seu padrão de ocupação, comparando-o à espacialidade da sede do município de São Gonçalo do Amarante, onde o empreendimento se insere.

Konza Technopolis (a partir do zero)

A *Konza Technopolis* está localizada na Quênia, na região da África Subsaariana, a Leste do continente africano. O país tem extensão territorial de 580.367 m², quase do mesmo tamanho do estado brasileiro de Minas Gerais, com riquezas e diversidade natural. Sua atividade econômica, baseada majoritariamente na agricultura, equivale a mais de 60% de contribuição para a economia nacional. Mais especificamente, a *Smart city* situa-se a uma distância de 60 km ao Sudeste de Nairóbi, inserida em sua Região Metropolitana. O espaço de intervenção divide-se

entre os condados de Makueni e Machakos. A cidade a partir do zero é apresentada como o Silício da Savana, e o objetivo é que seja promovida como *Business Process Outsourcing* (BPO),⁶ conforme apresenta Avianto (2017).

Essa iniciativa tem como expectativa uma contribuição de 10% ao Produto Interno Bruto (PIB) do país, seguindo a lógica de contribuição que as grandes cidades desempenham para as suas economias nacionais. Um importante aspecto locacional referente à *Smart city Konza Technopolis* é sua ligação por meio da rodovia Nairóbi-Mombaça, que visa conectar a futura megacidade de Nairóbi ao porto marítimo de Mombaça, importante região queniana. Essa via é produto de uma Parceria Público Privada (PPP), encaixando-se na lógica de investimento da infraestrutura urbana do continente africano como um todo, para alcançar melhores graus de desenvolvimento econômico e social.

Como uma república relativamente nova, após ter alcançado sua independência do Reino Unido em 1963, o Estado Queniano possui uma estrutura política ainda em ajustes, o que impacta diretamente na aquisição de recursos e investimentos tanto de atores locais quanto internacionais. A necessidade por transformações mais urgentes na estrutura urbana e produtiva do continente, junto à necessidade de expansão urbana, devido às expectativas de crescimento demográfico, fomentou a elaboração, por parte do poder público queniano, de um plano de desenvolvimento intitulado *Kenya Vision 2030*,⁷ tendo o desenvolvimento da *Smart city Konza Technopolis* como grande ator e impulsionador do crescimento econômico nacional (Leal, 2021, 2022).

O projeto em questão é desenvolvido em caráter de prioridade pelo Ministério de Informação e Comunicações (MIC), que tem como

objetivo transformar o Quênia em um país de renda média, por meio do investimento em criação de conteúdos digitais, aplicativos, PPPs, geração de empregos, entre outros. Nesse sentido, o governo federal do Quênia tem por hipótese que a instalação dessa *Smart city* a partir do zero traga transformação econômica e social, uma grande esperança para o país.

Porém, é necessário atentar para, dentre outros fatores, questões como: (1) a que público de futuros moradores o empreendimento está direcionado?; (2) quais tipos de empregos serão ofertados e qual nível de formação será exigido, levando em consideração a orientação ao setor de tecnologia e inovação?; (3) o Quênia dispõe de mão de obra qualificada para ocupação desses futuros postos de trabalho, ou serão ocupados por estrangeiros em regime de trabalho do tipo *home office*?; e (4) até que ponto essa iniciativa poderá resultar em um retorno positivo, ou em prejuízo ao Estado queniano?

A partir dessas retóricas, percebe-se que, caso tal iniciativa não esteja articulada com a realidade socioeconômica do Quênia, não demorará para que se demonstre insustentável e capaz de desconstruir, em grande medida, o *marketing* político empregado na promoção da *Smart city*.

Com relação ao seu lançamento, o empreendimento obteve duas versões. A primeira, elaborada em 2009, devido à rapidez da proposta, antecipou-se a muitos requerimentos e teve como principal guia do seu desenvolvimento o MIC, ente responsável pela sua implantação, que, inicialmente, não incorporou as áreas residenciais conforme interesse de outras pautas governamentais, por não estabelecer as devidas negociações com outros ministérios, como o de Planejamento e Meio Ambiente, além de não atender as prerrogativas

estabelecidas pelo plano de desenvolvimento da região. Muito centrado na criação de um distrito comercial, o projeto teve que ser modificado (Avianto, 2017).

A partir daí, percebeu-se a mudança de perfil da *Smart city*, pois o Estado modificou a justificativa de implantação do empreendi-

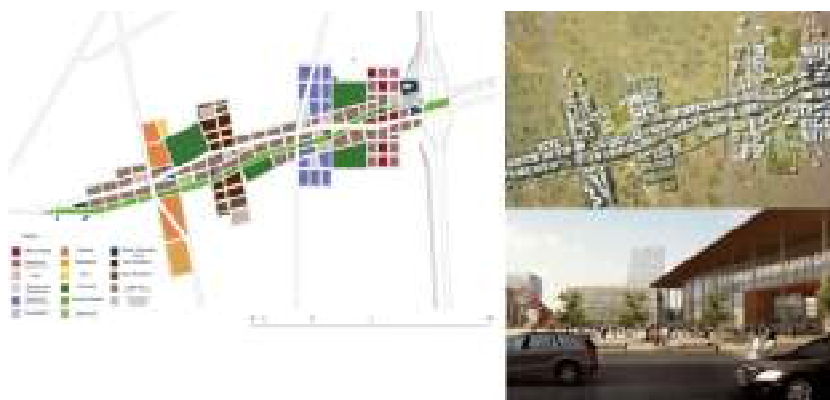
mento como via para solução dos problemas de superlotação de parte das cidades africanas, contexto no qual se inclui a capital queniana, Nairóbi, devido às suas projeções de crescimento demográfico. Tal mudança ocorreu com a elaboração de um segundo plano, entregue em 2012.

Figura 3 – Imagem de plano de ocupação e perspectiva tridimensional da primeira versão projetual (2009) da Konza Technopolis no Quênia



Fonte: Avianto (2017).

Figura 4 – Imagem de plano de ocupação e perspectiva tridimensional da segunda versão projetual (2012) da Konza Technopólis no Quênia



Fonte: Avianto (2017).

Apesar da diferença morfológica na constituição das duas propostas, percebe-se que a escala do projeto permanece. Os 5 mil hectares adquiridos pelos seus desenvolvedores são projetados para serem ocupados, e o caráter monumental das suas estruturas – alinhadas à prática arquitetônica própria à constituição da paisagem da cidade mercado – fazem-se presentes (Harvey, 2005).

Observando as tendências globais, o megaempreendimento segue a lógica discursiva das demais *Smart cities*. Prover melhor qualidade de vida aos seus cidadãos, por meio de uma robusta infraestrutura de tecnologia e gestão da informação para se obter um melhor controle de recursos como água e energia, ao mesmo tempo que viabiliza a instalação de novos negócios.

Para a instalação do megaempreendimento *Konza Technopolis*, algumas diretrizes do zoneamento da região foram definidas, como, por exemplo, a criação da zona econômica especial, criando políticas de incentivos fiscais para a inserção de grandes empresas em seu território. Além disso, o poder público, através do *Local Physical Development Plan* (LPDP), cria uma zona “tampão” para conter a ocupação informal e a proliferação das favelas no entorno de 5.000 ha da *Konza Technopolis*, região que compreende o limite de 10 km de distância das bordas da *Smart city*, equivalente a 20.677 hectares, mais de quatro vezes em relação à área do projeto.

A criação da zona “tampão” traz inseguranças à população local das comunidades Malili e Old Konza. A principal preocupação se pauta nas regras de ocupação que deverão ser determinadas pelo governo. Pouco se sabe com relação a isso, o que deixa a população do entorno insegura quanto à sua permanência,

sendo possível identificar uma verdadeira negação às formas de ocupação precedentes (Avianto, 2017).

Nota-se a dificuldade do governo em lidar com a informalidade das ocupações no país, fator que traz sérias consequências à população, pelo aspecto de abandono das áreas historicamente consolidadas, inclusive da capital Nairóbi. O país passa a se projetar para uma realidade de crescimento futuro e não lida de forma positiva com os problemas presentes. Conforme apresenta Avianto (2017), a população não possui a informação necessária para entender a complexidade do projeto e os impactos que estão por vir com sua implementação, ao mesmo tempo que deixa explícita a compreensão da importância do seu envolvimento nesse processo.

Avaliando o processo de implantação da *Smart city* observa-se, ainda que em ritmo lento, a transformação da maneira com que as comunidades utilizam aquela terra. O fenômeno da especulação imobiliária presente na região faz com que os terrenos disponíveis no entorno aos poucos sejam vendidos para investidores instigados pela possibilidade de valorização futura, que cercam suas propriedades, o que por consequência altera, de imediato, as dinâmicas socioeconômicas e culturais locais como, por exemplo, a prática do pastoreio pelas comunidades preexistentes.

São Paulo (cidade consolidada)

Com uma intensa dinâmica de crescimento urbano, desde a metade do século XX, São Paulo se caracteriza atualmente como uma megacidade. Com mais de 12 milhões de habitantes estimados para 2021 (IBGE, 2023),⁸ que se dá

por um processo histórico de desenvolvimento econômico e industrial causador de um intenso crescimento demográfico. A cidade enfrenta diversos problemas urbanos, como elevadas taxas de ocupação informal, carência de acesso a infraestruturas urbanas de qualidade, problemas de mobilidade, dentre outros (Maricato, 2000, 2001). Dessa forma, conforme abordado, as iniciativas de *Smart cities* são colocadas em pauta diversas vezes como uma possibilidade para melhoria da qualidade de vida dos cidadãos urbanos.

Para caracterizar as atuais experiências de *Smart city* em São Paulo, este tópico destaca algumas das iniciativas que atualmente têm sido empreendidas pelos atores das esferas pública e privada com atuação na metrópole paulista, situando o papel de protagonista que a cidade ocupa no cenário nacional, a partir dos atuais *rankings* elaborados pela plataforma *Connected Smart cities*. Deve-se ressaltar, no entanto, a armadilha que podem significar tais classificações, conforme comentado ao final deste tópico.

Em São Paulo, o fomento às iniciativas de smartificação da cidade passa a ser institucionalizado pela esfera pública. Em 2021, é desenvolvida pela Câmara Municipal a Comissão de Estudo para Criação de um Plano para Cidade Inteligente. Em suas reuniões, têm sido discutidos possíveis caminhos baseados em iniciativas, planos e estruturas legais já existentes, articulando-se com metas futuras.

Tal iniciativa, na escala municipal, encontra-se articulada com a esfera federal, a partir da *Carta Brasileira de Cidades Inteligentes*, a qual vem a ser desenvolvida pela coordenação geral de apoio ao Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR), elaborado por vários parceiros das esferas pública e privada, entre eles, o

Ministério de Comunicação (MCom), e o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Tal iniciativa passa a ser definida como um documento político que expressa uma agenda pública brasileira (Cidades Inteligentes, s.d.).

Nesse cenário de consolidação do desejo de tornar São Paulo em uma cidade inteligente, em uma *Smart city*, são desenvolvidas diversas iniciativas, das quais podem ser apresentadas as seguintes:

- *Green Sampa*: essa iniciativa busca articular estrategicamente atores da área de tecnologias sustentáveis para implantação de uma plataforma direcionada à geração de soluções inovadoras para o setor. Protagonizada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho e executado pela Agência São Paulo de Desenvolvimento (ADE-Sampa) (Green Sampa, 2023);

- *Fab Lab Livre SP*: trabalha a inteligência coletiva da população da cidade e incentiva a educação urbanística. Trata-se da distribuição de laboratórios públicos, abertos à população para o desenvolvimento de atividades criativas, inovadoras e de aprendizagem (Rede Fab Lab Livre SP, s.d.; São Paulo, 2023);

- *São Paulo Aberta*: iniciativa de transparência governamental do município de São Paulo. Busca-se, por meio de novas práticas de gestão e instrumentos de tecnologia, aproximar o cidadão para discutir as políticas de planejamento da cidade, integrando a iniciativa ao processo de smartificação da cidade (Controladoria Geral da União – CGU, 2015; Governo Aberto SP, s.d.);

- *Programa de Ciências Comportamentais – (011).lab*: o programa direciona-se ao objetivo de melhoramento dos serviços públicos municipais, analisando a tomada de decisão das pessoas e estabelecendo testes controlados,

buscando aplicar os preceitos da economia comportamental nos serviços públicos (LAB11, s.d.; São Paulo, 2022);

- *Empreenda Fácil* (Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Comunicações – CGTIC): desenvolvida para simplificação de abertura, licenciamento, regularização e baixa de empresas, permite um rápido processo, cerca de dois dias, para geração de licenças às empresas de médio risco (Portal Empreenda Fácil, s.d.). A utilização dessa iniciativa por parte da população registrou mais de 360 mil processos relativos à abertura, à regularização ou à baixa de empresas. Atenta-se que 80% da atividade econômica da cidade é composta por empresas dessa categoria. Tal iniciativa contempla, também, a abertura de processos para empresas de alto risco, filiais e regularização de empreendimentos (São Paulo, 2017);

- *MEI Nota Fácil, aplicativo móvel da Nota Paulistana – (011).lab + Secretaria Municipal da Fazenda + Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do município de São Paulo (Prodram)*: facilita a emissão de notas fiscais de forma simplificada para os Microempreendedores Individuais (MEIs) da cidade de São Paulo, favorecendo uma dinâmica de formalização dos seus serviços. Tal iniciativa passa a ser desenvolvida pela Prodram (MEI Nota Fácil – Prodram, s.d.; São Paulo, 2020).

Ainda que não seja possível aprofundar neste trabalho cada uma das iniciativas apresentadas, é importante questionar os seus limites de alcance em face do *marketing* político empregado pelo poder público. Percebe-se que as iniciativas que foram comentadas podem ser situadas nos campos referentes: (1) ao cuidado/preservação do meio ambiente; (2) ao engajamento e à participação social no campo

do planejamento urbano; (3) à transparência governamental /eficiência da máquina pública; e (4) à dinamização econômica.

Torna-se necessário melhor aprofundamento para compreender qual o grau de abrangência e efetividade dessas iniciativas. No que se refere ao meio ambiente, é importante se questionar quais são os agentes e os interesses envolvidos na condução e na proposta de tais soluções do Green Sampa. Tratando-se do campo do planejamento urbano, a partir do FAB LAB Livre, é necessário identificar qual o real poder de transformação dessa iniciativa e, sobretudo, qual o grau de engajamento do cidadão ela tem alcançado, pois ela só se consolidará, de fato, com a participação das pessoas, considerando a complexidade do campo da participação social na luta pelo direito à cidade.

Quanto à transparência governamental, tratando-se da São Paulo Aberta, ainda que existam dados compartilhados em sites governamentais disponíveis ao público, é importante considerar, aqui também, o nível de engajamento e interesse das pessoas para acessá-los, devendo-se, ainda, preocupar-se com o nível de legibilidade dessas informações às pessoas. Se bem conduzida, essa iniciativa deverá estar aliada, de forma integrada, com o Programa de Ciências Comportamentais.

Por último, considerando as iniciativas vinculadas à dinamização econômica, Empreenda Fácil e MEI Nota Fácil, percebe-se uma tentativa do poder municipal em regularizar/estimular, de maneira mais eficiente, as atividades de comércio e serviços na metrópole, possibilitando, assim, maior arrecadação de impostos. Essa iniciativa, por sua vez, é uma das que apresentam maior capacidade de impactar no espaço urbano, pois, à medida em que as

empresas geram renda e emprego, elas passam a repercutir no fluxo de pessoas, mercadoria e capital no território das cidades.

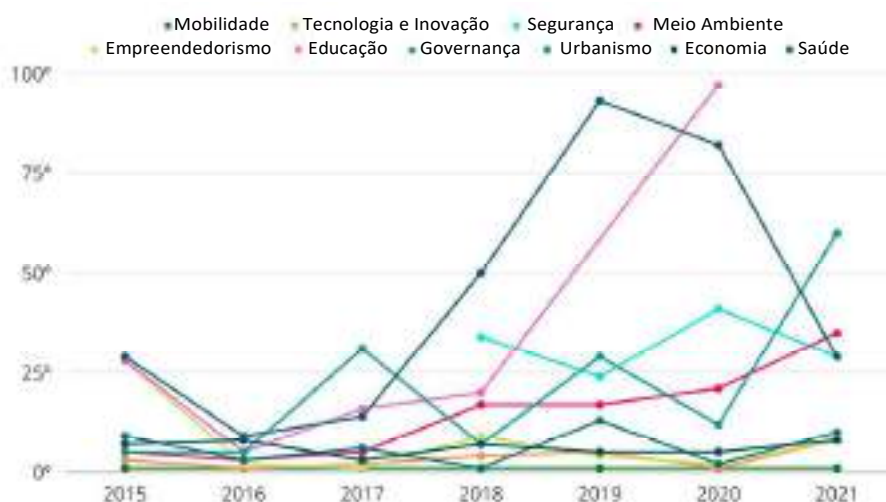
Ao considerar as iniciativas apresentadas, percebe-se a falta de foco e prioridade aos problemas mais urgentes da cidade. Ganham força os aplicativos, as plataformas e os projetos pontuais. Ainda que seja válido perceber o impacto positivo de tais ações, é preciso questionar a priorização de tais investimentos.

No Brasil, conforme pontuado, existe uma estrutura de *ranking* para *Smart cities*, nesse sentido, torna-se válido destacar a posição de primeiro lugar ocupada por São Paulo em 2021. De forma mais detalhada, o Gráfico 1 apresenta o desempenho da cidade em cada

um dos fatores observados pela plataforma desde 2015 até 2021. Percebe-se que a maior parte dos fatores observados está posicionada a partir da 25ª colocação para cima, com exceção de alguns como o de Saúde que, em 2019, se aproxima da 100ª colocação. Com relação à sua classificação geral desde 2015, ano do início do ranqueamento, a cidade se mantém entre o primeiro e o segundo lugar geral das cidades brasileiras.

Apesar do desempenho apresentado e da ótima colocação ocupada por São Paulo no *ranking* geral, deve-se questionar a repercussão disso em contraponto aos desafios que a cidade enfrenta cotidianamente. Conforme apresentado em Summit Mobilidade (2020):

Gráfico 1 – *Ranking* dos indicadores elaborados pela *Connected Smart cities* da cidade de São Paulo 2015 a 2021



Fonte: Leal (2022).

A desigualdade social existente na cidade se expressa em fatores como o acesso ao transporte público. Apenas 18,1% da população paulistana reside em um raio de até 1 quilômetro de estações de transporte de massa, como trem, metrô e monotrilho. O transporte público é usado por 56,6% das pessoas em deslocamentos para o trabalho. A média do tempo de deslocamento para o trabalho é de 56,2 minutos. Enquanto no Brás se gastam aproximadamente 31,3 minutos, em Marsilac, se gastam 124,7 minutos. Quase metade das famílias paulistanas (45,5%) não possuem automóvel. E apenas 41% residem em um raio de até 300 metros de distância de infraestruturas cicloviárias (ciclovias e ciclofaixas).

Nesse cenário de competitividade incentivada/promovida por tais estruturas de *rankings* de cidade, seja em escala nacional ou global, torna-se possível favorecer o desvio da atenção e de investimentos de áreas de interesses emergenciais para áreas de interesses pontuais, na lógica da cidade mercado, com o objetivo de avançar em posições do *ranking* como estratégia para atração de investimentos privados. Essa dinâmica ao passo que beneficia os capitalistas, desvirtua o discurso de melhoria de vida das pessoas e de busca por um melhor nível de bem-estar urbano.

Smart city Laguna (empreendimento privado)

Os empreendimentos *Smart city*, no Brasil, tiveram início em 2015 com as experiências da incorporadora estrangeira *Planet Group*, a partir da *Smart city Laguna*, com escala de 330 hectares na cidade de São Gonçalo do Amarante, Ceará.

Conforme a diretora executiva da empresa Suzanna Marchionni, a escolha da localização do empreendimento se deu de forma estratégica, pela indicação da revista *The Economist*, em que se listavam as dez melhores regiões para investimento no mundo, e lá estava a região de Pecém (Partteam & Oemkiosks, 2018). Outros fatores locais chamam a atenção da incorporadora e são utilizados como ferramenta de promoção imobiliária, como a dinâmica turística, dada a proximidade das praias de Taíba, Paracuru, Cumbuco, entre outras, e o cruzamento com as vias estaduais e federais que favorecem um deslocamento mais rápido para o litoral, para a capital Fortaleza e, sobretudo, para o porto de Pecém.

Nesse sentido, a partir da declaração de Marchionni, dada em 2018, identifica-se que a atração pela localização ocorreu em decorrência dos diferenciais, sobretudo econômicos, daquela região. É importantíssimo ressaltar que a construção daquele território se deu, dentre em outras questões, muito orientada à atração de investimentos nacionais ou estrangeiros. Ou seja, em muitos aspectos, a atuação dessa incorporadora simboliza a concretização dos planos/interesses governamentais, guiados por uma lógica de competição urbana em nível global.

A *Planet Group* busca desenvolver o conceito de *Smart city* social, empreendimentos de vasta extensão territorial com grande oferta de moradias, preços acessíveis, cercadas de infraestrutura urbana e soluções tecnológicas com equipamentos de caráter público. Segundo os incorporadores, a *Smart city Laguna* é considerada a primeira *Smart City* social do mundo, ainda em fase de implantação, mas que foi

capaz de inspirar os investidores a expandirem esse modelo de negócio para outras localidades, como no caso da *Smart City* Aquiraz (Aquiraz/CE) e a *Smart City* Natal (São Gonçalo do Amarante/RN) (Silva, 2021).

De ocupação horizontal, as *Smart cities* promovidas pela *Planet Group* dizem seguir algumas tendências de correntes urbanísticas contemporâneas, como: hierarquização viária em que a avenida principal atende a um tráfego mais intenso; as secundárias servindo para a circulação entre os bairros; e as terciárias estimulando tráfegos mais lentos, em formato de ruas sem saída, *Cul-de-sac*, a fim de atribuir maior segurança. Assim como a proposta de zoneamento com mix de usos, buscando distribuir residências, comércio e indústrias com o objetivo de alcançar o equilíbrio das funções e atividades urbanas.

Quanto à morfologia do empreendimento, ao analisá-la com mais cuidado, identifica-se que, em certa medida, ela acaba por desconstruir o discurso de integração promovido pelos incorporadores da *Smart city* “social”. Entre outros aspectos, em decorrência da presença de: (1) ruas sem saída no setor residencial; (2) cinturão verde de árvores que contorna o empreendimento; e (3) nível de segregação conferido à distribuição dos setores industrial, comercial/serviços e residencial.

Enquanto os setores industrial, de comércio/serviços ocupam a margem do empreendimento, onde estão inseridos os principais equipamentos de “caráter público”, o setor residencial se mantém mais reservado do fluxo de indivíduos externos – ou seja, os moradores do entorno, em certo grau, estariam limitados

a se integrarem ao empreendimento apenas no que se refere às suas margens, ao passo que os moradores da *Smart city* habitariam em um espaço de caráter mais exclusivo.

Para o desenvolvimento do empreendimento, são propostas soluções de base tecnológica, investindo na modernização de áreas como segurança, infraestruturas urbanas, sustentabilidade e recursos humanos, nas quais, segundo a empresa, utilizam-se tecnologias para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. Nesse sentido, apresenta-se o *Planet app* que oferece o monitoramento da *Smart city* em tempo real, seja na gestão dos recursos ou conexão dos cidadãos entre si.

Cabe destacar que esse aplicativo passa a conferir aos incorporadores uma renda perene, para além daquela advinda do ciclo de incorporação imobiliária. Essa renda decorre de, entre outros meios, acordos estabelecidos entre a incorporadora e empresas que busquem ter como consumidores os moradores/frequentadores da *Smart city*. Visando à realização de vendas em massa, tais empresas ofertam descontos exclusivos a esse público, ao mesmo tempo que remuneram a *Planet Group*.

A *Planet*, responsável pelo desenvolvimento do empreendimento, vem se consolidando progressivamente, ganhando clientes e ampliando seus investimentos. Apesar da situação de crise econômica e sanitária em 2020, conforme apresenta Saraiva (2020) em matéria presente no portal eletrônico da entidade, a empresa teve aumento do faturamento em 248%. De fato, ao analisar o mapa de vendas da *Smart city* Laguna, é possível identificar o elevado nível de liquidez das suas unidades imobiliárias.

Figura 5 – Disponibilidade das unidades imobiliárias do empreendimento *Smart city* Laguna (CE), em 2021



Fonte: Planet Smart City em Silva (2021).

Em paralelo, é necessário refletir sobre a quem esses empreendimentos se direcionam. Nas páginas e nos perfis sociais da *Planet*, ao mesmo tempo que propõe ofertar um produto imobiliário mais acessível, seus incorporadores utilizam como argumento de venda a valorização dos imóveis como um ativo de investimento, favorecendo o fenômeno da especulação imobiliária, que acirra um processo de desigualdade socioespacial.

Nesse sentido, desconstrói o discurso promovido pela incorporadora de sanar o déficit habitacional e se direcionar ao público de menores rendimentos. Conforme afirmou a CEO da *Planet Group* em entrevista realizada por Pinho (2018), dos 3 mil lotes vendidos naquele

momento, os paulistanos ocuparam o segundo lugar no *ranking* de compradores, representando 25% das vendas realizadas, seguidos pelos mineiros. Ela afirmou ainda a existência de investidores, mas também de pessoas que desejavam morar ou passar as férias na região.

Caso tais unidades imobiliárias sejam adquiridas, via plataformas digitais, enquanto casas de veraneio para uso próprio ou para aluguéis em temporadas, ou até para especulação pura, a sua consolidação enquanto *Smart city* social, enquanto cidade inteligente ocupada por moradores/cidadãos engajados socialmente, passará a ser desconstruída mais uma vez, revelando, assim, os limites da proposta inicial.

Figura 6 – Comparativo do padrão de uso e ocupação do solo do setor comercial da Sede de São Gonçalo do Amarante (CE) e da *Smart city* Laguna (CE)



Fonte: Silva (2021).

Ademais, de acordo com Silva (2021), ao desenvolver um estudo mais detalhado a partir de análise morfotipológica comparativa entre a *Smart city* Laguna e as ocupações preexistentes no município de São Gonçalo do Amarante (Figura 6), esse empreendimento apresenta morfologia e tipologia distintas àquelas ocupações, sobretudo quando se observam as regiões comerciais. As ocupações do Distrito de São Gonçalo do Amarante apresentam morfologia de quadras menores com edificações loteadas, ocupadas majoritariamente em seu perímetro,

enquanto a *Smart city* Laguna possui morfologia de grandes quadras com edifícios soltos de maiores escalas.

Nesse sentido, percebe-se que a concepção do plano projetual desse empreendimento passa a se diferenciar de forma relevante da dinâmica de ocupação local precedente, pois trata-se de uma intervenção estabelecida de forma arbitrária que, protagonizada por um agente estrangeiro, intensifica a dinâmica de fragmentação do espaço urbano local.

Considerações finais

O campo de estudo relativo às *Smart cities*, como observado, apresenta-se demasiadamente amplo e de difícil estudo e conceituação. Muitas experiências urbanas têm sido desenvolvidas ao redor do mundo, surgindo diversas vertentes propensas a análises críticas, possibilitando um debate fértil e um amadurecimento analítico por parte dos estudiosos, permeados de conflitos e consensos. Para alguns, o termo *Smart city* passa a ser lido apenas como um rótulo inventado pelo mercado; para outros, compreendido como um horizonte de experiências urbanas cada vez mais consolidado, merecendo análises com maior atenção.

Este trabalho buscou contribuir efetivamente para o estudo das atuais experiências de *Smart cities*, que interferem diretamente na produção e transformação das espacialidades urbanas no tempo recente. A partir das categorias apresentadas, permitiu-se identificar concretamente a existência de três práticas de intervenção urbanas distintas, as quais possuem diferenças em termos de escala territorial, plano e diretrizes projetuais, potenciais de transformação socioespacial, e distintas estruturas de gestão e articulação entre seus atores responsáveis. Porém, estão interligadas pelos conceitos dos quais se utilizam, que constroem o seu discurso de promoção, baseado, dentre outros fatores, na utilização da tecnologia como importante instrumento para o desenvolvimento urbano.

Ainda que o campo de estudo tenha amadurecido para a compreensão de que uma *Smart city* ultrapasse a necessidade e

“obrigatoriedade” da utilização de uma tecnologia intensiva, aplicada através de estruturas de gestão de cima para baixo, por meio dos casos analisados, é possível perceber que seu discurso e sua prática ainda persistem bastante enraizados na utilização da tecnologia como base para o desenvolvimento de experiências que são engendradas sem participação efetiva das pessoas.

A despeito de possuírem escalas e potenciais de transformação distintos, as experiências abordadas são iniciativas geradoras de grande impacto no espaço urbano. A instalação da *Konza Technopólis*, com 5 mil hectares, com mais 20.677 hectares de zona de amortecimento, ainda que em lento processo de instalação, causa grandes repercussões na região em que se insere, alterando diretamente e propositalmente as dinâmicas de uso e ocupação das comunidades preexistentes, como se pôde conferir.

A experiência da smartificação de São Paulo a partir do Empreenda Fácil (CGTIC), apesar de se tratar de iniciativas pontuais em materialidade urbana preexistente, na maior metrópole latino-americana – capital comercial do Brasil, com mais de 12 milhões de habitantes – conseguiu registrar mais de 360 mil processos licitatórios de empresas, o que passa a ter impactos socioeconômico e espacial expressivos na sua territorialidade.

A iniciativa da *Smart city* Laguna, um empreendimento privado com escala de 330 hectares, embora pareça ter reduzida expressividade territorial, se comparada à iniciativa queniana, em seu contexto local detém duas vezes a escala da sua ocupação de entorno imediato preexistente, possuindo também a

mesma dimensão que a principal centralidade do município em que se insere. A possibilidade da sua consolidação enquanto *Smart city*, enquanto cidade, estabelecerá uma dinâmica de competitividade urbana com a centralidade municipal historicamente consolidada, no entanto, com estrutura de ocupação distinta, capaz de gerar grandes repercussões socioespaciais.

Para tanto, como pode-se observar, as dinâmicas relativas às *Smart cities* são distintas. Cada *Smart city* possui especificidades que devem ser levadas em consideração quando analisadas, possibilitando melhor compreensão desse fenômeno, que vem crescendo em termos de práticas de urbanização, de planejamentos de cidades do zero, de gestão urbana inteligente (*Smart*) e de inovação em produto imobiliário.

[I] <https://orcid.org/0000-0001-6412-043X>

Universidade Federal de Pernambuco, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano. Recife, PE/Brasil. wesley98silva@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-0716-2032>

Universidade Federal de Pernambuco, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano. Recife, PE/Brasil. monicaluize@gmail.com

[III] <https://orcid.org/0000-0002-5717-0022>

Universidade Federal de Pernambuco, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano. Recife, PE/Brasil. suelymariaribeiroleal@gmail.com

Notas

- (1) Núcleo de Gestão urbana e Políticas Públicas, da Universidade Federal de Pernambuco (Nugepp-UFPE). Com atuação há mais de 20 anos, dedica seus estudos à área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Política Urbana, atuando principalmente nos campos temáticos seguintes: governança, empreendedorismo local, ativismo democrático, participação popular – descentralização político-administrativa –, produção do espaço e mercado imobiliário, e, no estudo das relações entre Estado/Mercado/Sociedade. Atualmente desenvolve com o apoio do CNPq a pesquisa “Cidades Inteligentes (Smart Cities) e Desenvolvimento Sustentável: as agendas europeia, asiática e brasileira”, com vigência de 2020 até 2025.
- (2) Trata-se de um movimento – “fundado em 2008 e focado nas condições de saneamento e no orçamento dos municípios, busca através do levantamento/interpretação de dados junto às comunidades de baixa renda, com o uso de tecnologias de mapeamento digital, envolver os residentes, ativistas e eventualmente técnicos na interação com os gestores públicos, ampliando a participação inclusiva na solução dos problemas” (Mendes, 2020b, p. 9). Mais informações em: sjc.org.za.
- (3) Índice de classificação de cidades inteligentes ao redor do mundo, promovido pela *Iese Cities in Motion Strategies*, uma plataforma de pesquisa lançada pelo *Iese Business School Center for Globalization and Strategy* e pelo Departamento de Estratégia do *Instituto de Estudios Superiores – Iese* (Escola de Negócios da Universidade de Navarra) (Iese, 2020).
- (4) A expressão *global cities* foi cunhada por Sassen, em 1991, para designar os pontos nodais dos fluxos financeiros a partir dos quais se produz um controle global dos mercados financeiros secundários e sítios de produção dispersos, na medida em que o investimento estrangeiro direto ocorre hoje, preferencialmente, pelo mercado de ações e de títulos (Compans, 1999).
- (5) A U-City (*ubiquitous-city*) não é simplesmente a paisagem informacional que atua como um repositório de dados e também comunica e processa a informação (Crang e Graham, 2007). Ela forja novos modos de vida urbana e novas relações sociopolíticas por meio de uma gama de u-serviços, incluindo u-saúde, u-educação, u-transporte e u-governo (Shwayri, 2013, pp. 43-45).
- (6) Trata-se da terceirização de determinadas atividades e processos institucionais, a partir de utilização intensiva de TICs. Diferentemente do *IT Sourcing*, a BPO expande seu horizonte de atuação para além da TIC, utilizando-a como meio (Willcocks, 2004).
- (7) “O Kenya Vision 2030 é o plano de desenvolvimento de longo prazo para o país e é motivado por uma aspiração coletiva para uma sociedade melhor até o ano de 2030. O objetivo da Kenya Vision 2030 é criar “um país globalmente competitivo e próspero com alta qualidade de vida até 2030”. (Kenya Vision, 2023).
- (8) Segundo o censo demográfico do IBGE, em 2010, a população da cidade de São Paulo era de 11.253.503 pessoas, com estimativa de 12.396.372 para 2021 (IBGE, 2023).

Referências

- ARAÚJO, D. S.; GUIMARÃES, P. B. V.; COSTA, A. A. (2020). A implantação de cidades inteligentes no Nordeste brasileiro: um breve diagnóstico. *Revista de Direito da Cidade*, v. 12, n. 2, pp. 1084-1104.
- AVIANTO, D. (2017). *Konza Techno City and Its Impact on Surrounding Local Communities*. Dissertação de mestrado. Utrecht, Universidade de Utrecht.
- BALKARAN, S. (2019). Smart cities as misplaced priorities in South Africa: a complex balance of conflicting societal needs. *Journal of Management & Administration*, v. 2019, n. 2, pp. 1-30.
- CAPDEVILA, I.; ZARLENGA, M. I. (2015). Smart city or smart citizens? The Barcelona case. *Journal of strategy and management*, v. 8, n. 3, pp. 266-282.
- CIDADES INTELIGENTES (s.d.). Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes>. Acesso em: 27 fev 2023.
- COMPANS, R. (1999). O paradigma das global cities nas estratégias de desenvolvimento local. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 1, pp. 91-114.
- CGU – Controladoria Geral da União. São Paulo Aberta (2015). Entrevista, [s. l.], 10 abr. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2015/sao-paulo-aberta-entrevista-com-a-equipe>. Acesso em: 23 mar 2023.
- CHANDLER, R. C. (2020). *Dumb Cities: Spatial Media, Urban Communication, and the Right to the Smart City*. Tese de doutorado. Pittsburgh, University of Pittsburgh.
- CHOURABI, H. et al. (2012). Understanding smart cities: An integrative framework. In: 45TH HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES. IEEE. pp. 2289-2297.
- GRANIER, B.; KUDO, H. (2016). How are citizens involved in smart cities? Analysing citizen participation in Japanese "Smart Communities". *Information Polity*, v. 21, n. 1, pp. 61-76.
- GREEN SAMPA (2023). Linhas de atuação do programa: a atuação proposta seguirá em 04 eixos, sendo eles: Green Sampa. São Paulo. Disponível em: <https://adesampa.com.br/greensampa/o-programa/>. Acesso em: 2 mar 2023.
- HALL, R. E. et al. (2000). *The vision of a smart city*. Brookhaven National Lab. (BNL). Upton, Nova York.
- HARVEY, D. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2023). *Censo Demográfico, 2010*. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 21 mar 2023.
- IESE (2020). Ranking da Iese. Disponível em: https://citiesinmotion.iese.edu/indicecim/index.eng.html?lang=en&_gl=1*1wja08s*_ga*MTQyNjM5MzI4MS4xNjc5MzQxMzA3*_ga_1ZPBDBC6NV*MTY3OTM0NTEzNi4yLjEuMTY3OTM0NTE1MC4wLjAuMA. Acesso em: 28 ago 2024.
- KENYA VISION 2030 (2023). About Vision 2030. Disponível em: <https://vision2030.go.ke/about-vision-2030/>. Acesso em: 21 mar 2023.
- LEAL, S. M. R. (2021). *O revés da crise do mercado frente à crise do estado: retração da acumulação urbana nas cidades Brasil. Relatório final de pesquisa*. Recife, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.
- _____. (2022). *Cidades Inteligentes (Smart Cities) e Desenvolvimento Sustentável: as agendas europeia, asiática e brasileira. Relatório parcial de pesquisa*. Recife, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

- MAHIZHNAN, A. (1999). Smart cities: the Singapore case. *Cities*, v. 16, n. 1, pp. 13-18.
- MARICATO, E. (2000). Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. *São Paulo em perspectiva*, n. 14, pp. 21-33.
- _____. (2001). A bomba relógio das cidades brasileiras. *Revista Democracia Viva*, v. 11, pp. 3-7.
- _____. (2015). Para entender a crise urbana. *CaderNAU*, v. 8, n. 1, pp. 11-22.
- MCFARLANE, C.; SÖDERSTRÖM, O. (2017). On alternative smart cities: From a technology-intensive to a knowledge-intensive smart urbanism. *City*, v. 21, n. 3-4, pp. 312-328.
- MENDES, T. C. M. (2020a). *Smart cities: solução para as cidades ou aprofundamento das desigualdades sociais*. Observatório das Metrópoles Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, Rio de Janeiro.
- _____. (2020b). *Smart cities: iniciativas em oposição à visão neoliberal*. Rio de Janeiro, [sn]. Observatório das Metrópoles Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, Rio de Janeiro.
- PARTTEAM & OEMKIOSKS. (2018). Suzanna Marchionni: CEO of Planet Smart City in Brazil. Connecting Stories.
- PINHO, F. G. (2018). Grande Fortaleza terá a primeira smart city social do país. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 2 dez 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/sobretudo/morar/2018/12/1984866-grande-fortaleza-teraa-primeira-cidade-inteligente-social-do-pais.shtml>. Acesso em: 18 out 2021.
- SÃO PAULO (2017). Documentos em mãos tornam mais ágil abertura de empresa pelo novo Empreenda Fácil. São Paulo, Prefeitura de São Paulo, 30 jun. Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/documentos-em-maos-tornam-mais-agil-abertura-de-empresa-pelo-novo-empreenda-facil>. Acesso em: 23 mar 2023.
- _____. (2020). MEI nota fácil. Prodam Soluções, [s. l.]. Disponível em: <https://portal.prodam.sp.gov.br/case/mei-nota-facil/>. Acesso em: 23 mar 2023.
- _____. (2022). O (011).lab da Secretaria de Inovação e Tecnologia de São Paulo, com o Programa de Ciências Comportamentais, é finalista no Prêmio Evidência. São Paulo, Prefeitura de São Paulo, 25 abril. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/inovacao/noticias/?p=327927>. Acesso em: 23 mar 2023.
- _____. (2023). O que é. São Paulo, Rede Fab Lab. Disponível em: <https://www.fablablivresp.prefeitura.sp.gov.br/o-que-e>. Acesso em: 23 mar 2023.
- SARAIVA, R. (2020). Cidades inteligentes: Faturamento da Planet Smart City no Brasil cresce 248%. *Jornal O povo*. Fortaleza, 21 dez. Economia.
- SHWAYRI, S. T. (2013). A model Korean ubiquitous eco-city? The politics of making Songdo. *Journal of Urban Technology*, v. 20, n. 1, pp. 39-55.
- SILVA, W. M. (2021). *A participação de atores externos globais na produção dos espaços locais: O caso da Smart city Laguna na cidade de São Gonçalo do Amarante (CE)*. Trabalho de conclusão de curso. Recife, Universidade Federal de Pernambuco.
- SMITH, N. (2007). Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. *GEOSP Espaço e Tempo*, v. 11, n. 1, pp. 15-31. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geosp.2007.74046>. Acesso em: 5 mar 2023.

- SÖDERSTRÖM, O.; PAASCHE, T.; KLAUSER, F. (2014). Smart cities as corporate storytelling. *City*, v. 18, n. 3, pp. 307-320.
- SUMMIT MOBILIDADE (2020). Levantamento apresenta dados sobre mobilidade em São Paulo. *Estadão*. Disponível em: <https://summitmobilidade.estadao.com.br/guia-do-transporte-urbano/levantamento-apresenta-dados-sobre-mobilidade-em-sao-paulo/#:~:text=Enquanto%20>. Acesso em: 21 mar 2023.
- WATCHER, S. M. (2019). What's Fueling the Smart City Backlash? Knowledge at Wharton, 24 set. Disponível em: <https://knowledge.wharton.upenn.edu/article/whats-behind-backlash-smart-cities/>. Acesso em: 21 mar 2023.
- WILLIS, K. S. (2019). "Whose right to the smart city?" In: CARDULLO, P.; FELICIAntonio, C.; KITCHIN, R. (ed.). *The right to the smart city*. Emerald Publishing Limited.
- WILLCOCKS, L. et al. (2004). It and business process outsourcing: the knowledge potential. *Information systems management*, v. 21, n. 3, pp. 7-15.

Texto recebido em 16/fev/2023
Texto aprovado em 31/mar/2023

The production of Amazonian urban resistance territories: an analysis of Belém, State of Pará

Produção de territórios de resistência urbana amazônica: análise de Belém, Pará

André Felipe dos Santos Vasconcelos [I]

Abstract

This paper discusses urban activism, that is, actions of resistance engendered by social movements against socio-spatial inequalities and for the right to the city in Belém, State of Pará, based on the socio-spatial interpretation of their narratives, tactics, and strategies in recent years. We seek to strengthen a geographic theory of urban social movements viewed as a fundamental analytical category for the scalar understanding of the urban crisis that affects several metropolises in the current capitalist context. In addition, we aim to reinforce the importance of dialogue between academia (from a geographic perspective) and social movements (and their struggles for the right to the city), so that they can cooperate in the construction of alternatives increasingly accompanied by greater socio-spatial justice in the production of the urban space.

Keywords: social movements; space production; right to the city; struggle for housing; Belém.

Resumo

Este artigo analisa os ativismos urbanos, isto é, as ações de resistência engendradas por movimentos sociais contra as desigualdades socioespaciais e pelo direito à cidade em Belém, Pará, com base na interpretação socioespacial de suas narrativas, táticas e estratégias nos anos recentes. Objetiva-se fortalecer uma teoria geográfica dos movimentos sociais urbanos encarados enquanto categoria analítica fundamental para entendimento escalar da crise urbana que assola diversas metrópoles no atual contexto capitalista, bem como reforçar a importância do diálogo entre a academia (partindo de um prisma geográfico) e os movimentos sociais (e suas lutas pelo direito à cidade) no sentido de cooperarem na construção de alternativas que estejam cada vez mais acompanhadas de maior justiça socioespacial na produção do espaço urbano.

Palavras-chave: movimentos sociais; produção do espaço; direito à cidade; luta por moradia; Belém.



Introduction

Social movements, their labor demands and their actions against the oppressions established by capitalism had one of their first records in literature when Engels (1988) analyzed the situation of the working class in England, exposing the hardships and resistance in the European context of the class struggle.

After a historical leap, it was in the second half of the 20th century that European and North American urban sociology presented significant scientific production on the forms of organization of urban social movements by authors such as Touraine and Castells, as pointed out by Souza (1988), as well as Tilly and Tarrow, as cited by Souza (2017); in the Brazilian sociological context, there are Gohn (1982), Kowarick (1979) and Valladares (1978); and in Brazilian Geography, most recently, there are Souza (1988) and Fernandes (1999), to name a few names.

As Fernandes (2000) pointed out, many sociological studies, due to their focus, do not deal in depth with the spatiality and territoriality of social movements, whether in the rural space or in the city. In this sense, this text is part of an attempt to contribute to the analysis and understanding of social movements as an object of study, based on a reading that considers their spatialities/spatializations and territorialities/territorializations, seeing them as an analytical geographical category (Fernandes, 2000; Souza, 2017).

Therefore, this text represents part of a research (bibliographical, as well as fieldworks to collect informations) that took place between 2017 and 2019, when there were dialogues

with members of urban social movements in Belém, Pará. There was also consultation of various collections and data sources in public libraries and historical documents that make up the trajectory and memory of the struggle of the sectors mentioned here.

There is the idea that, despite the challenges, "[...] today, more than ever, it is from the social movements, not from the state or the parties, that should be expected to find solutions to the main social problems" (Souza, 2017, p. 347). Great examples have already been (and are being) signaled in this direction, such as the Jornadas de Junho of 2013, the public high schools and universities occupies in 2016 and the actions and gains from *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra* – MST (Stédile and Fernandes, 2012) and *Movimento dos Trabalhadores Sem Teto* – MTST (Souza, 2017), in Brazil.

We are therefore trying to understand the ways (expressed into spatial practices and/or territorializations) in which popular social movements, especially those on the outskirts of the city of Belém, against the socio-spatial precariousness of their lives, attracting society's attention by occupying spaces, by producing (in and through the struggle to gain access to the city) their territories of resistance(s).

So, this text understands the urban occupations in the context of struggle for housing and access to the city as a territory of resistance, in other words, as a confrontation aimed at the exclusionary urban logic. Urban social movements – in their demand for citizenship, access to the city and the struggle for housing – were defined as the object of study, in the spatial context of the city of Belém, based on the metropolization process.

We agree with Pedon (2013) when he sees resistance as a process of opposition and contestation of the predatory capitalist forms imposed on the most marginalized sectors of society and we also agree with the idea that territory can be understood as one of the spatial expressions of class struggles in urban space. Therefore, the focus of analysis will be the struggles waged by urban social movements in Belém in the broader demand for the right to the city.

In the first part, the paper presents its analytical framework, showing the importance of Geography as a fundamental science to understanding the processes (spatial practices and territorialization) that involve social movements. In the second part, a brief history is given of the formation and spatial production of the city of Belém and the relationship between metropolitan dispersion and its new rearrangement of settlements towards the periphery, made possible by social movements seeking access to the city. The third part looks at how current social movements in the metropolis have been developing and building their demands, territorializing and spatializing them through dissident and insurgent practices. The Conclusion examines the situation of social and spatial inequalities in Belém today and the challenges ahead.

Social movements: interpretations from Geography

Fernandes (1999) makes important analyses of social movements and, in order to designate them from a geographical perspective,

he highlights socio-territorial typologies. According to the author, these movements can have a broader character, such as the territorialization of the MST, but they can also be isolated, in other words, they may or may not continue, for example, after the spatial practice of land occupation, being quite unstable and ephemeral.

The territorialized movement or *socioterritorial* movement is organized and acts in different places at the same time, an action made possible by its form of organization, which allows it to spatialize the struggle to conquer new fractions of the territory, multiplying itself in the process of territorialization. A good example of a socio-territorial movement is the MST.

Isolated social movements are those that organize themselves in a municipality or a small group of municipalities to carry out an occupation. These movements receive support from one or more parishes - through pastoral work or not - trade unions, parties, etc. However, their territorial base is limited by the action of the movement. (Ibid., p. 276; our emphasis)

Thus, we can see the importance of the policy of scales of action of these movements, either by spreading their territorialization or by demarcating local actions in quite delimited spaces of the territory.

Souza (2017), highlighting that human practices are not without spatiality, points out that this interdependent relationship with the politics of scales can often, as observed in the Fernandes' (1999) example, be very weak/indirect or very strong/complex, depending on aspects ranging from "socio-spatial identity to territorial organization" (ibid., pp. 351-352). Examples of spatially dense social practices

include the territorializations of the Zapatistas in the autonomous territory of Chiapas (Mexico), the *Piqueteros* (Argentina) and the occupations moved by the MTST in Brazil (Souza, 2013).

A distinction needs to be made: the term "social movements" identifies a more ambitious collective action for social transformation; while the term (social) activism is a broader terminology, being the social movement a subset of it. Social activism, in general, is all kinds of lasting collective action (contentious politics) of a strongly public nature, and social movements, strictly speaking, are an ambitious form of social activism (Souza, 2017). According to Pedon (2013, p. 11), based on the perspectives of socioterritorial movements, a social movement is seen as:

[a] type of collective mobilization that is perennial, organized and which, through its actions, criticizes the foundations of current society, based on the processes of accumulation of wealth and concentration of power manifested in the form of territory.

According to Pedon's (2013) theorization, socioterritorial movements express in their practices experiences of resistance to exclusion processes and subordination. Exclusion is a multidimensional socio-historical process in which social inequality nourishes capitalism, but at the same time, exclusion becomes a feeling – shared by disenfranchised groups or social classes – that generates revolt, mobilization and confrontation. Subordination has to do with decisions being made without consulting those who really care. Examples of these practices of resistance can be seen in socioterritorial movements struggling for urban and agrarian reform in Brazil (ibid.).

In the rural space, socioterritorial movements are predominantly made up of peasant movements struggling for land; in the city, they are represented by movements struggling for housing. In the rural spaces and in the city, these movements define their agendas based on a single objective: the construction of their spaces and the conquest of territory, thus promoting the territorialization of the struggle for the territory of life. For these movements, territory is their trump and therefore the reason for their existence, the founding element of their identity – a characteristic that distinguishes them from other forms of mobilization. (Ibid., p. 239)

According to Fernandes (2005), based on Lefebvre (1991) in the sense that space is the condition, means and product of conflictive relations in capitalism, territory is constituted as a totality, it is multidimensional, a space of conflicts, which also includes "multi-territorialities" (Haesbaert, 2004), in other words, it expresses the various struggles and social relations that are inseparable from them. These conflicts, these struggles for territories and spaces are intrinsic to socioterritorial movements that:

[have] territory not only as an asset, but as essential to their existence. Peasant movements, indigenous movements, companies, trade unions and states can become socioterritorial and socio-spatial movements. Because they create social relations to directly address their interests and thus produce their own spaces and territories. (Fernandes, 2005, p. 31)

In cities, according to Souza (2017), the struggles become largely expressive and materialize due to the actions and spatial

practices of the so-called emancipatory social movements. In the case of emancipatory movements, "[...] there is the embodiment of a true praxis [...] horizon of thought and action [...] characterized by the *profound questioning of the current* [heteronomous] *socio-spatial order* and by the mobilization and struggle to overcome it" (Souza, 2017, p. 364; emphasis added). This emancipatory praxis translates into the struggle for the right to the city, in the terms addressed by Lefebvre (1991) and recontextualized by Harvey (2014) when he says:

The right to the city is therefore much more than an individual or group right to access the resources that the city incorporates: *it is a right to change and reinvent the city more in line with our deepest desires*. Moreover, it is more of a collective right than an individual one, since *reinventing the city inevitably depends on exercising collective power over the urbanization process*. (Ibid., p. 28; our emphasis)

It is also in cities that the predatory contemporary processes of capitalist accumulation mentioned by Harvey (2005) give shape to the new imperialism of/in the globalized world, thus expanding what the author calls *accumulation by dispossession* or, in other words, through "urban spoliation" (Kowarick, 1979). These processes of dispossession are often general processes of privatization of life in cities, such as: the commodification/financialization of housing; the privatization of land (assets for real estate speculation); the systematic expropriation of welfare and social assistance rights (to the point of almost or total privatization) from the poorest. Therefore, anti-imperialist social movements, whose right to the city is their

flag struggle, are translated in their practices as possibilities for anti-capitalist transition (Harvey, 2011).

About this, Harvey (2014) points out that the cities of the 21st century are becoming real rebel cities (like the Jornadas de Junho in Brazil), in which the process of accumulation by dispossession has been increasingly debated and fought against by anti-imperialist movements. The author recontextualizes the Lefebvre's idea of heterotopia and highlights the importance of the so-called irruptions of everyday life, of the street, originating in the demands of the most varied struggles against dispossession in cities (anti-racist struggles, feminism, gender, LGBTQIA+ agendas, etc.).

Harvey (2005) therefore proposes some exercises to help anti-capitalist political movements act more incisively in the face of the advance of accumulation by dispossession in cities:

- a) political movements, in order to have any macro and long-term impact, have to move away from nostalgia for what has been lost and, at the same time, be prepared to recognize the positive gains to be made from the transfer of assets that can be achieved through limited forms of expropriation (such as land reform or the implementation of new decision-making structures such as joint forest management);
- b) the seek to discriminate between the progressive and regressive aspects of accumulation by dispossession, striving to direct the former towards a more generalized political goal, with greater universal value than the many local movements which, more often than not, refuse to abandon their own particularity. To do this, however, we have to find ways of recognizing the relevance of the multiple identifications

(based on class, gender, place, culture, etc.) that exist within populations, the traces of history and tradition that come from the ways in which these identifications have been constituted, in response to capitalist incursions to the extent that people see themselves as social beings endowed with distinctive and often contradictory qualities and aspirations. (Ibid., p. 146)

For this reason, thinking about a global scales of action politic, the author proposes that anti-capitalist social movements need to learn lessons from their previous struggles, think about new decision-making and organizational strategies, whether through gains from dialogue with state structures or the institutionalization of struggles, and also give greater weight to the different forms of struggles that constitute the real right to the city for the various oppressed segments of society in their daily lives, overcoming localisms and internationalizing struggles. "Above all, we must assiduously cultivate the connectivity between struggles within expanded reproduction and against accumulation by spoliation" (ibid.).

On the issue of organizing the struggles of emancipatory social movements, Souza (2017) points out that, through tactical means, they can combine direct action and non-partisan institutional struggle for possible immediate and long-term gains. For the author, these struggles can take place together with the state, despite the state, and against the state: the gains that can arise from more institutionalized struggles together with the state (for example, the enactment of laws and decrees that can benefit the implementation of more immediate infrastructures) should not be the point of arrival, since the state is a heteronomous structure (it is risking "playing on the opponent's field", where there can be structural

co-optations of movements), therefore, the author indicates, that struggles despite/against the state should be the focus of emancipatory movements from

[...] a point of view that takes seriously the risk of co-optation and degeneration of the movements and that assumes the need for *profound socio-spatial change* [authentic socio-spatial development] as a prerequisite for being able to speak rigorously and consistently of greater social justice and substantial improvements in the quality of life of the majority of the population. (Souza, 2012, p. 6; emphasis added)

Thinking about the city (and space) from the perspective of social movements full of spatialities and territorialities is a challenge. On the one hand, according to Rolnik (2015), we have a large-scale global advance in real estate speculation and the financialization of housing. On the other hand, we have a growth in the contexts of Brazil, Latin America and the world of urban resistance related to struggles to guarantee and maintain fundamental rights such as housing, forming dissident territories, full of insurgent spatialities, such as the homeless in Brazil (Souza, 2017).

These are stories that are reproduced on a global scale, but, as Harvey (2011) says, "what is to be done?" in the face of the advance of the new imperialism and also, "who is going to do it?" What means will the anti-imperialist movements use? So, according to Harvey (2014), we have two clashing spaces of strategies for action and survival: one of capital and market systems (speculative, real estate, financial, etc.) and the other of anti-capitalist movements. The emancipatory praxis of the seek for greater justice in cities, as noted, is already being built in the daily struggles, and the right to the city must be its horizon

(ibid.). How can geography help to broaden the understanding and implementation of this praxis in the metropolis?

Fernandes (2015) points out that, when approaching social movements as a category of geographical analysis, it is important to understand their forms of organization, but to go further, in the sense of understanding which processes of spatialization they develop, which spaces they build and which territories they dominate (their territorialization). According to the author, these are the starting points for building a *geographical reference theory of social movements*.

According to Souza (2012), the urban social movements that emerged in Brazil and Latin America from the 1960s onwards, and which have undergone transformations and new meanings up to the present day, can largely be seen as:

[Agents] strategically proactive, capable of planning interventions and actions in space and managing territories (although obviously without the economic, political and legal privileges and prerogatives of the state), through the planning and management of 'dissident territories' and *through insurgent spatial practices* – among which the formation of networks on various scales stands out (sometimes on the basis of *self-management* and "*self-planning*").

[...] concrete men and women who, in their resistance and insurgency, in their protests and aspirations, and in their struggle to become protagonists, develop and experiment with spatial practices about which we must reflect, take stock and build scenarios. These practices – and the "*dissident territories*" where they are often observed – represent expressions of attempts to institute the new, politically, materially and symbolically. (Ibid., p. 33; emphasis added)

The notion of spatial practices, according to Souza (2013), derives to a large extent from the propositions contained in Lefebvre (1981) and his theorizations on the production of space. Souza (2013) starts from Lefebvre's idea of spatial practice and proposes, from another theoretical-epistemological perspective (from the libertarian field and Castoriadis' perspective of autonomy), the notion of insurgent spatial practices, as opposed to capitalist spatial practices. Insurgent spatial practices, in this sense, aim "to transform reality, politically speaking" and are imbued with "emancipatory praxis, a sense that is inherently critical of the heteronomous status quo, in varying degrees and ways" (ibid., p. 250).

These insurgent spatial practices in the midst of dissension (inequalities and injustices) faced by social movements make up the so-called territories of resistance of popular struggles in cities or, in other words, dissident territories:

[Spaces] by definition of resistance and insurgency [...] of (re)organization of the strugglers and of "self-viability" (struggling to become and make one's own demands visible), spaces of affirmation of counter-powers, spaces of challenge (ephemeral or lasting, joyful or violent), spaces of (re)construction (and sometimes also of destruction). (Souza, 2017, p. 379)

It is in this sense, briefly speaking, that the proposal of socio-spatial development is presented, aiming to contemplate the spatial and social dimensions in order to point out the possibility of building alternatives for "positive social change". This requires an approach that includes much more social justice and quality of life in Brazilian cities for an increasing number of people as fundamental elements in bringing

about authentic change demanded by the oppressed (social movements, those "from below") who make up the heteronomous Brazilian and planetary urban framework (Souza, 2013). This means thinking of alternatives for mutual support between spheres, whether social movements, academics or geographers, with the aim of achieving the full right to the city through possible dialogues.

In the next part, there is a presentation of the urban context of Belém showing how the actions and practices of the social movements in question help to understand the construction of territories of resistance in the city.

The production of space in Belém: a historical context

According to studies by Moreira (1989), there are three phases to the growth of the city of Belém: the riverside phase, which began with its foundation in 1616 and lasted until approximately the 18th century; the penetration phase, which lasted from the second half of the 18th century until approximately the 19th century; and the continentalization phase, from the middle of the 19th century.

At the time of its formation, the spatial organization of Belém was related to a dendritic urban network, facing the river (Tavares, 2011). Its location (a peninsula bordered by the Guamá River to the south, the Guajará Bay to the west and the Maguari River to the north) was defensive when it was founded (Cardoso, 2007). This configuration dates back to the initial organization of the Amazonian urban network, which, until the 1960s, had simple spatial patterns and few links between urban centers (Corrêa, 1987).

Regional dynamics, starting in the 1950s and 1960s, changed this pattern (river-flooded forest-forest), engendering the supremacy of highways (road-solid ground-subsoil) (Gonçalves, 2005), thus redefining the conjuncture of the Amazonian urban-regional network – now more complex due to the actions of the state (Corrêa, 1987) and decisively influencing the metropolization and restructuring of Belém (Trindade Jr., 2016). In this sense, major resource exploitation projects were directed towards the Amazon, attracting a large population of migrants to the region and to the urban centers, in this case the city of Belém (Rodrigues, 1996; Cardoso, 2007).

The inadequacy of public policies of social interest to meet housing demands and the predominance of a typically modern paradigm in existing official policies (since only the demands of the middle-income urban population were taken as a reference for housing policies) led newcomers to create informal settlements (Cardoso, 2007, p. 14).

In view of the historical data pointed out, Trindade Jr. (2016) proposes adding the recent phase of Belém's metropolization – from which we will work – which began in 1960 with the implementation of the economic integration of the Amazon with other regions of Brazil (Northeast, Southeast and South), especially with the construction of highways that cross the Amazon region. This phase has been consolidated in recent years with the dispersion of the city to Augusto Montenegro and BR-316 highways.

The metropolization phase was marked by ambiguities: on the one hand, we have, more than ever, the consolidation of an extremely modern, sophisticated and artificialized way of life; on the other side, we have the growth of

the lower tertiary sector, the housing deficit, the accentuated favelization, the insufficiency of urban services and equipment, etc. (Ibid., p. 23)

With this restructuring of Belém's urban space, a portion of the population was directed, either by public policies or compulsorily, to areas further away from the center (deconcentration), advancing to the current Marambaia neighborhood and beyond, in Icoaraci/Outeiro; and, at another point, to the BR-316 axis (Ananindeua and other nearby municipalities). This was the peripheralization of the dispersed metropolis (ibid.).

In this process of metropolitan dispersion in Belém, a correlation of unequal forces imprints vectors of occupation, use, appropriation, consumption, production and reproduction of space that spread throughout the urban tissue and are engendered/protagonized by different agents of the production of space, in this case, those represented by agents of high socioeconomic *status* and, at the other end, those of low *status* (ibid.).

This is how socio-spatial segregation is reproduced, according to which the poor occupy the periphery devoid of spatial amenities and the rich, or better paid fragments of the working class, occupy more central neighborhoods. (Ferreira, 2012, p. 130)

According to Ventura Neto (2012), it was at the turn of the 1990s to the 2000s that the real estate groups' efforts to incorporate spaces intensified, such as the axis of the Augusto Montenegro highway, now known as the New Belém. At this time, once again, the lower socio-economic strata were displaced to areas further

away from the city center, largely contributing to the formation of new clandestine settlements in the outlying districts.

The analysis of the configuration of these spatialities presupposes an unveiling of the correlations of these real estate market forces in the production of space which, in the transition from the 1980s to the 1990s, expresses a synthesis of multiple determinations (from the confined to the dispersed form) that still redefine the conformation of the Belém metropolitan space in this second decade of the 21st century, considering the relations of the periphery with metropolization (Trindade Jr., 2016) and the agents of urban production (Corrêa, R., 1989).

The struggle for housing in Belém: conflicts between 1980s and 1990s

Belém is a city with profound social contrasts, expressed in its urban space. The urban occupations carried out by excluded social agents are an expression of the housing deficit that plagues this metropolis as part of a process of "metropolization of poverty" (Trindade Jr., 2016).

The situation of urban poverty and inaccessibility to the formal city is expressed in a housing deficit which, based on 2015 data from the João Pinheiro Foundation (FJP, 2018), is in the order of 6,355,743 in Brazil; 314,643 in the state of Pará; and 101,835 in the Belém Metropolitan Region. It can be seen that these socio-spatial inequalities in the metropolis,

from the 1980s to the 1990s, became the driving force behind struggles for access to the city.

[After] a long process of growing urban problems and disorganized socio-territorial growth in the city, as well as a period of repression caused by the dictatorship, the Urban Social Movements [MSU] in Belém became articulated, following the national process of the 1970s and 1980s of struggle for re-democratization, in which they emerged in the city's peripheral neighborhoods. In the 1990s, a new form of organization emerged for these political subjects, acting in councils and forums; this took place in a gradual process of occupying these spaces, which intensified in the 2000s. (Costa, 2016, p. 56)

The production of urban occupations and/or informal settlements in the city of Belém thus forms part of the practical and alternative, creative and inventive solutions – stemming from direct socio-spatial action (Souza, 2017) – found by low-income populations in order to gain access to the city that is denied to them. Souza (2017) points out that these types of practices oppose the heteronomies (prison spaces) reproduced in cities in the sense that they "try to oppose 'new agoras', more or less consistent and authentic – dissident territories, sometimes animated by genuine self-management and genuine self-planning – through insurgent spatial practices" (ibid., p. 454).

During the early 1980s, following the intellectual trend of Marxist approaches, many sectors of society gave political support to the struggles for access to housing by the low-income population; this consisted of endorsing the demand for ownership of the land they occupied (Cardoso, 2007, p. 14).

In this way, the process of producing Belém's urban space was largely due to this context of resistance and popular struggles for housing. Under the thought of spatial organization and the production of urban occupation territories, Belém's social movements contributed greatly to the construction of authentic socio-spatial development, from dissident territories, in the terms of Souza (2013 and 2017), to the constitution of an urban rebellion (Harvey, 2014) that culminated in the expansion of urban settlements, as attested to by Trindade Jr.'s (1998) dispersed city thesis. These socioterritorial movements were very dynamic and multidimensional in their political action and imbued with the contradictions present in the unequal class society, as can be seen below.

One of these important social movements in the context of Belém's urban growth was the Comissão de Bairros de Belém (CBB), which emerged at the end of the 1970s to articulate and organize struggles, especially for housing (Cruz, 2011).

The main thrust of this process came from the struggle for housing, as it was a need capable of bringing together a large part of the population. Thus, the struggle for the right to housing provoked a process of organization and mobilization of the neighborhoods in the Campaign for the Right to Live, organized by the Comissão de Bairros de Belém (CBB) [...]. (Moura, 2004, pp. 91-92)

One of the CBB's agendas was to hold governments accountable for urban infrastructure works, as well as to press for the titling and expropriation of urban land for low-income housing (Rodrigues and Ribeiro, 2017). Today, the CBB is no longer active.

On February 8, 1992, the Forum Metropolitano de Reforma Urbana (FMRU) was created in Belém as a result of the debates held at the Forum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). Among the FMRU's main demands were the push for greater popular participation in the Urban Master Plan from 1996 onwards, the seek for improvements in public transport in Belem and also greater social control in urban structuring projects such as the macro-drainage of the Una basin (ibid.).

Other urban social movements struggling for housing and access to the city were the Federação Metropolitana de Centros Comunitários e a Associação de Moradores (together they form the acronym Femecam), which were made up of the political forces that participated in the CBB (Andrade, 2012).

Both the CBB and Femecam are now disbanded due to internal contradictions: the political disagreements between the members of these movements were stronger than their initial pretensions of social change (Costa, 2016).

With regard to the praxis of the struggles waged by these movements, many authors have debated the issues of the production of urban space, housing, the right to the city and urban social movements. Their considerations will be dealt with briefly below.

Abelém (1988) tackled the issue of the removal of people from the outskirts of Belém's city center in sense to carry out a critical analysis of the role of the state as a planning agent, through its technicians, and urban modeler, as well as recording the affected residents who were resettled to housing in Conjunto Providência. This "removal was for whom?

And for what?", the author asked, revealing that this project did not meet the wishes of the population, which was relocated, disarticulated and did not participate in the process in order to propose alternatives.

As Cardoso (2007) points out, the policy of beautifying and adapting unhealthy areas often distances itself from the causes of poverty and "[...] has an influence on the procedures of [...] official agencies that encourage high-tech engineering works for sites inhabited by people who have no other choice: to slum" (ibid., p. 19).

Rodrigues (1988), when talking about the "banished from the city", revealed that they were united in their condition as social agents excluded from the right to the city, since they were expelled from it and resettled in what was then Cidade Nova, in a government "attempt" to solve the housing issue. The residents then produced their own space, giving a new sense to the "city" to which they had been settled.

Once again, the technical vision of Belém's urban planning prioritized the elites through isolated state actions, further exacerbating urban problems in the metropolis of the Eastern Amazon (Corrêa, A., 1989).

Trindade Jr. (1993), in his approach to the process of reproducing urban space in Belém's sanitized lowlands (baixadas), presented his first theories on the confined metropolis, which soon spread to the BR-316 and the Augusto Montenegro highway. This is an interesting piece of work, as it takes a geographical approach to the changing use of urban land in the capital, specifically the lowland areas occupied by people of low socio-economic status, many of whom have been incorporated by real estate capital.

Cruz (1994) analyzed the urban social movements in Belém, precisely the one operating in the Sacramenta district, in order to present their struggle for much more participation in issues involving housing and democratic participation processes, such as the expansion of collective action, with a view to greater political participation and citizenship within the metropolis.

Rodrigues (1996), addressing Belém's "urban adventure", analyzed the built environment of Belém's urban space. As a result of national and regional impositions, which began in the second half of the 20th century, the metropolis reproduced a space as a means of reproducing social inequalities and environmental quality, which was defined by the poverty of segregated spaces. The aforementioned author points out that:

Despite this absolutely exclusionary character that marks the life of the working classes in Belém, their responses in the direction of the necessary structural changes are expressed in very rich examples of organized struggle where today the movement in favour of an urban reform that will signify an important step in the historical process of the humanization of humanity stands out. (Ibid., p. 237)

Silva (1995), when analyzing the production of space on the Caratateua island due to the pursuit for housing by excluded social agents, highlighted the social and spatial contradictions and inequalities inherent to the capitalist mode of production that began to hit the island hard from 1986 onwards, when the state government, under the management of Jader Barbalho, built the Enéas Martins bridge (known as the "Outeiro bridge"), which facilitated access to land and the expansion of precarious settlements on the island.

Alves (1997), in treating Belém as the capital of land invasions, points out, analyzing the case of Paar (in reference to the Pará-Amazonas-Acre-Rondônia housing complex), that the invasions materialize the struggle for urban land as a collective action and political act of confrontation and claiming rights denied by the state, even though there are ambiguities and contradictions that concern the certain co-optation of leaders and movements by political agents.

Trindade Jr. (1998) addressed the metropolitan restructuring of Belém and its new settlement spaces, an analysis in which he emphasizes that the metropolis is now dispersed (previously compact or confined to the first league), in which the production of space by excluded social agents, by the state and by agents of real estate capital spreads the urban space towards the new axes of urban-real estate expansion, in which new content-forms come to make up the socio-spatial morphology of the city.

What can be seen, at least in the city of Belém, is an urban plethora of socio-spatial practices, actions and movements that can be schematized according to Souza's (2017) propositions, when he points out that the autonomy of agents can involve participation in decision-making processes together with the state, despite the state and against the state. An example of collective actions together with the state that generated relative participatory gains in municipal administrations in Belém was worked on by Malato (2006), who looked at democratization in public management in the Amazon based on the participatory budget and the city congress in Belém do Pará from 1997 to 2004, during the then administration of Edmilson Rodrigues, of the Workers' Party.

In Trindade Jr.'s (1998) analysis of the spontaneous settlements in Belém, the actions together with the state and against the state were very close, as can be seen in the chain of the so-called "invasion industry" between the government (state figure), career politicians, landowners (who benefited from the expropriations granted by the state), professional "invaders" (who managed the occupations), occupants ("invaders"), intermediate occupants ("invaders" opportunists) and the occupation (land). The case of Paar, analyzed by Alves (1997), was very close to this chain of relationships. Housing as a logic of necessity (Abramo, 2007) is also expressed in these networks. We believe that this chain is still very useful for understanding the case analyzed in this article.

Territorialities in Belém: contemporary urban struggles

Fundamental to the new milestones of social movements in the city of Belém in the second decade of the 21st century were the Jornadas de Junho, 2013, as these events have come to be known.

These demonstrations, sometimes seen as "ownerless" or "without hierarchies", sometimes "leaderless" and "popular", were linked to the Movimento Passe Livre (MPL) due to the calls made through networks of struggle and resistance and also social networks. However, they overflowed their bases, bringing together other groups around the agenda of reducing public transport fares and consequently expanding. (Sobreiro Filho, 2016, p. 349)

In 2014, the MPL in Belém organized a number of actions around the city using cyberspace, mobilizing sections of the population, student movements, left-wing political parties and their groups. Among the agendas was that of "zero fares", as well as adequate housing. Its principles are federalism, self-management, popular autonomy and non-partisanship, giving the movement a libertarian bias, with the participation of punks, anarchists, black blocs, etc.). The MPL can be considered a socio-spatial movement "because it does not aim to build a territory in itself, but rather to promote a struggle that contributes significantly to the transformation of the relations that regulate space and contest certain territories" (ibid., p. 119).

Belém also has an anarchist/punk/libertarian movement that is too much rooted in social struggles for the right to a fairer city. Since the early 1990s, it has produced a number of self-managed experiences, such as the first Libertarian Culture Centre, Casa Utopia, which operated in the old "Morada da Arte" space; the Maxwell de Souza Ferreira Libertarian Library; the Cabano Centre; the Grassroots Organization Movement and, more recently, the Amazon Libertarian Culture Centre. These urban social movements aim to transform society in practice, with mutual support, solidarity between social movements in the city and the countryside, social criticism of the capitalist mode of production and its ills, through social grassroots work in communities, as well as leisure, cultural and protest activities.

From 2014 until 2019, other movements were gaining more prominence, such as the Movimento de Organização de Base, Pará

(MOB-PA). This is a social movement that pursues, through the mobilization of organized people, to struggle for the rights and most immediate needs of our people, whether in education, health, culture, work, etc. Collectively and horizontally, it seeks to build tools of struggle that help in the daily journey towards these goals, such as culture centers, libraries, workshops, cultural activities, production work and collective income generation, educational spaces. Community work is advocated as a central element in the movement, because it is in the peripheral neighborhoods and lowlands (baixadas) of Belém where the oppressed people, the target of the actions of this socio-territorial movement, are found, and where there is a need to resume social insertion and long-term grassroots work (MOB, 2018). Other movements in the city are highlighted below.

Currently, on Belém's southern riverfront, the large urban project so called Portal da Amazônia, part of the Macrodrainage Program for the Estrada Nova Basin (Promaben), affects urban populations, segregating them insofar as it spectacularizes this part of the metropolis as a concept of consumption of the global economy aimed at renovating spaces, which transfigures labor and housing relations, in addition to the very relationship of uses of the river (Cruz, Silva and Sá, 2015) and which

Still in relation to the impact on housing, it can be said that the solutions pointed out solve the demand of the program, taking care of the situations of relocation of families, but they do not solve the housing situation, because, according to the demands of the social movement in defense of urban reform, programs like this should provide for the construction of housing units in the intervention areas

themselves, avoiding the relocation or vulnerability of the families affected. (Ibid., pp. 239-240)

With regard to these and other urban conflicts, according to information provided by Rodrigo Peixoto, the coordinating professor of the Observatory of Urban Conflicts in Belém, which is linked to the Federal University of Pará (UFPA), the Observatory aims to establish consultancies and dialogues with popular movements in the city that are struggling for basic sanitation, against hate crimes, against socio-spatial and racial segregation, and that are resisting to the gentrification processes. Then:

Conflict is an essential element of the city's political life, it is a key to interpreting the segregated urban space that reveals its colonialities and resistances against the actions of removal of black and brown populations from their places of life, work, housing and sociability. (Encarte II Seminar of the Observatory of Urban Conflicts, Belém, 2017)

UFPA's Social Service Faculty has the Programa de Apoio à Reforma Urbana (Paru). Created in 1981, it was institutionalized in 1992 and is a group that works in the areas of teaching, research and extension, advising and showing solidarity with the struggles for the right to the city in Belém and its metropolitan region (Paru, 2018).

Linked to Paru and UFPA's Urban Conflict Observatory are the Front of the Damaged of the UNA Basin, the Urban Popular Committee, the Centro de Estudos e Defesa do Negro no Pará (Cedenpa), the Quilombola Community of Abacatal, the Our Library Cultural Space,

the Front of the Damaged of Tucunduba river, the Association of Residents of the Portal da Amazônia Project, members of the Terra Prometida Community (which was recently removed) and the Human Rights Commission of the Legislative Assembly of the State of Pará. (Encarte... 2017). This plethora of urban social movements in Belém have a common agenda - Urban Reform. However:

At the current situation, urban social movements face the challenge of organizing the population to demand basic human rights, since individualism and conservative values resulting from the process of intensifying neoliberalism are increasingly becoming part of the population's daily life, thus preventing people from seeing themselves as a collective. (Santos and Dias, 2017, p. 11)

According to Trindade Jr. (2016), the agents involved in the production of space maintain relations, interests and contents that guarantee the continued reproduction of these unequal social relations of use and appropriation of urban land over the space-time course of Belém's urban-metropolitan development. Space is therefore a product, a condition and a means of reproducing these conflicting relations, and is a fundamental element for understanding them.

In the metropolis of Belém, for example, the housing issue is worsening as the high price of urban land and rents, the lack of social housing policies and low salaries force the working classes to occupy idle land on the outskirts under precarious conditions of sanitation and infrastructure, which is at the same time the context of struggle and survival in the city (Pinheiro et al., 2007). For Belém city:

Notably, a modern, capitalist land logic – along Latin American lines – has deepened, in which private ownership of urban land coexists with high rates of precarious housing and public administration is more associated with regional economic elites than with any form of public interest. (Cardoso et al., 2016, p. 13)

The housing deficit is reproduced as a problem of the metropolitanization process in Belém, stimulated by national and regional capitalist dynamics in Brazilian urbanization. This dispersion has configured a socio-spatial rearrangement that has exacerbated the inequalities and fragmentation of the urban space, (re)producing peripheral residential spaces or the Expanded Area of the Metropolis, in which sprawl has redefined its interior, impacting it intensely (Trindade Jr., 2016).

Belém, like so many other urban centers in the Amazon, is an unhealthy city, suffering from precarious sanitation, transport, housing, health, violence and the cost of living. However, as Cardoso (2007, p. 17) points out, in "such a context, it is advisable to learn how to build spaces that do not subject the population to the traps of poverty and, if possible, to learn how to build spaces that can help overcome this situation". Hence the importance of greater participation by grassroots popular organizations to overcome this situation.

Conclusions

By using the geographical tools for reading social movements highlighted in this text, it can be understood that, throughout the recent

metropolitan formation of the city of Belém, excluded social agents have used (and still use) spatial practices, strategies and tactics that shape territorialities and territorialize their struggles for access to the city, such as the production of new settlements in the periphery.

We agree that what happened in the city of Belém from the second half of the 20th century onwards was, on a large scale, the construction of an emancipatory urban socio-spatial practice, in the terms of Souza (2013 and 2017), in the sense of opposing the inequalities produced by capitalism.

On the other hand, there is also a scenario in which housing as a social right, according to the Brazilian Constitution, in its Chapter 2, art. 6, and the competencies of the Union, states and municipalities, established in art. 23, item IX (Brazil, 1988), is still not a reality in large urban centers, as well as in metropolitan regions, as is the case of Belém, Pará. It's no wonder that the conflicts between the agents involved in the production of space in Belém have increased, largely due to the dissatisfaction of the poorest with the inefficiency of the state in providing constitutional social rights.

Linked to the violation of the right to housing, since the state does not adequately address this issue, is the growing Brazilian housing deficit, which reveals the frightening number of missing homes, more than 6 million in 2015 (FJP, 2018).

Faced with this scenario, "what is to be done?", as Harvey (2011) puts it, to have the right to live and to be a subject of rights. In other words, what is the alternative found by excluded social agents to have the right to the city? Perhaps one way out is socio-spatial insurgency, that is, the continuous construction of dissident territories, confronting heteronomies, as pointed out by Souza (2017), such as housing occupations.

In the presence of the current challenges identified in the process of production of the Belém city as a whole, to the extent that the problem of precarious living conditions in the metropolis still reproduces unhealthy housing settlements, there are no ready-made recipes for what to do. But, as mentioned, many movements, such as the housing movement and the MPL, have already announced alternatives, including the use of cyberspace for mobilizations.

In these terms, the construction of a theoretical-methodological geographic tool that supports the understanding of social movements (Fernandes, 2000) for cooperation in the production of "alternative spaces" (Cardoso, 2007) is necessary. Fernandes' (1999, p. 292) calls for action, which expresses what has often been done by popular movements: "occupy, resist, produce [...] the logic of resistance to exclusion, exploitation and expropriation".

[1] <https://orcid.org/0000-0002-8082-3853>

Secretaria Municipal de Educação, Escola Municipal Hélder Fialho Dias. Belém, PA/Brasil.
felipesantos201022@gmail.com

References

- ABELÉM, A. G. (1988). *Urbanização e remoção: por que e para quem?* Dissertação de mestrado. Belém, Universidade Federal do Pará.
- ABRAMO, P. (2007). A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 2, pp. 25-54.
- ALVES, J. V. S. (1997). *Belém: a capital das invasões*. Dissertação de mestrado. Belém, Universidade Federal do Pará.
- ANDRADE, D. L. (2012). *A representação política dos movimentos urbanos no conselho das cidades do Pará*. Dissertação de mestrado. Belém, Universidade Federal do Pará.
- BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília/DF, Presidência da República.
- CARDOSO, A. C. D. (2007). *O espaço alternativo: vida e forma urbana nas baixadas de Belém*. Belém, EdUFPA.
- CARDOSO, A. C. D. et al. (2016). Forma urbana de Belém e seus desdobramentos para a formação de um sistema de espaços livres acessível à população. *Revista Paisagem e Ambiente: Ensaios*, n. 37, pp. 11-34.
- CORRÊA, A. J. L. (1989). *O espaço das ilusões: planos compreensivos e planejamento urbano na Região Metropolitana de Belém*. Dissertação de mestrado. Belém, Universidade Federal do Pará.
- CORRÊA, R. L. (1987). A periodização da rede urbana da Amazônia. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, pp. 39-68.
- _____. (1989). *O espaço urbano*. São Paulo, Ática.
- COSTA, L. M. (2016). *Movimentos sociais urbanos nos novos espaços de participação popular: atuação e organização*. Dissertação de mestrado. Belém, Universidade Federal do Pará.
- CRUZ, S. H. R. (1994). *Movimentos sociais e construção do espaço urbano em Belém: o bairro da Sacramento*. Dissertação de mestrado. Belém, Universidade Federal do Pará.
- _____. (2011). "Lutas Sociais e a cidade: os movimentos sociais urbanos em Belém (1970-1980)". In: SANTANA, J. V.; SÁ, M. E. R. (org.). *Políticas públicas e lutas sociais na Amazônia: enfoques sobre planejamento, gestão e territorialidade*. Belém, ICSA.
- CRUZ, S. H. R.; SILVA, I. S.; SÁ, M. E. R. (2015). Segregação social do trabalho e da moradia: "Portal da Amazônia" em Belém (PA). *Temporalis*. Brasília, v. 15, n. 29, pp. 233-243.
- ENCARTE (2017). II SEMINÁRIO DO OBSERVATÓRIO DE CONFLITOS URBANOS DE BELÉM. Belém, Universidade Federal do Pará.
- ENGELS, F. (1988). *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. 2 ed. São Paulo, Global.
- FERNANDES, B. M. (1999). *Contribuição ao estudo do campesinato brasileiro: formação e territorialização do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST (1979-1999)*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- _____. (2000). Movimento social como categoria geográfica. *Revista Terra Livre*. São Paulo, n. 15, pp. 59-85. Disponível em: <https://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/terralivre/article/view/361/343>. Acesso em: 8 jan 2019.
- _____. (2005). Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais. *Revista Nera*. Presidente Prudente, ano 8, n. 6, pp. 24-34.
- _____. (2015). "Por uma tipologia de territórios". In: SAQUET, M.; SPOSITO, E. (org.). *Território e territorialidades: teorias processos e conflitos*. 2 ed. Rio de Janeiro, Consequência.

- FERREIRA, S. B. (2012). *A expansão dos assentamentos residenciais na ilha do Mosqueiro: uma particularidade de dispersão urbana no espaço metropolitano de Belém (PA)*. Dissertação de mestrado. Belém, Universidade Federal do Pará.
- FJP – Fundação João Pinheiro (2018). *Déficit habitacional no Brasil 2015*. Belo Horizonte, FJP.
- GOHN, M. G. M. (1982). *Reivindicações populares urbanas: um estudo sobre as associações de moradores de São Paulo*. São Paulo, Autores Associados/Cortez.
- GONÇALVES, C. W. P. (2005). *Amazônia, Amazônias*. São Paulo, Contexto.
- HAESBAERT, R. (2004). *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- HARVEY, D. (2005). *O novo imperialismo*. 2 ed. São Paulo, Loyola.
- _____. (2011). *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo, Boitempo.
- _____. (2014). *Cidades rebeldes*. São Paulo, Martins Fontes.
- KOWARICK, L. (1979). *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- LEFEBVRE, H. (1981). *La production de l'espace*. Paris, Anthropos.
- _____. (1991). *The production of space*. Cambridge, Blackwell Publishers.
- MALATO, O. R. (2006). *Democratização e gestão pública na Amazônia: do orçamento participativo ao congresso da cidade no município de Belém (1997-2004)*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- MOB – Movimento de Organização de Base – PA (2018). *Carta de princípios*. Belém, impressão independente.
- MOREIRA, E. (1989). *Obras reunidas de Eidorfe Moreira*. Belém, Cejup.
- MOURA, A. S. F. (2004). *Democracia participativa no município de Belém: uma análise do orçamento participativo (1997-2000)*. Dissertação de mestrado. Brasília, Universidade de Brasília.
- RODRIGUES, O.; RIBEIRO, S. M. B. (org.) (2017). *Movimentos sociais e conselhos de políticas urbanas: reflexões sobre participação e controle social*. Jundiaí, Paco Editorial.
- PARU – Programa de Apoio à Reforma Urbana UFPA (2018). Belém, Universidade Federal do Pará. Disponível em: <https://icsa.ufpa.br/index.php/paru/62-projeto>. Acesso em: 4 jan 2018.
- PEDON, N. R. (2013). *Geografia e movimentos sociais: dos primeiros estudos à abordagem socioterritorial*. São Paulo, Editora Unesp.
- PINHEIRO, A. C. L. et al. (2007). “A questão habitacional na região metropolitana de Belém”. In: CARDOSO, A. L. (org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém. Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre, Antac.
- RODRIGUES, E. B. (1996). *Aventura urbana: urbanização, trabalho e meio ambiente em Belém*. Belém, Naea.
- RODRIGUES, E. J. (1988). *Banidos da cidade, unidos na condição: o conjunto cidade nova como um espelho da segregação social em Belém*. Dissertação de mestrado. Belém, Universidade Federal do Pará.
- ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo.
- SANTOS, G. C. C.; DIAS, M. L. (2017). Lutas sociais pelo direito à cidade em Belém. In: VIII JORNADA INTERNACIONAL POLÍTICAS PÚBLICAS. São Luís, JOINPP/Universidade Federal do Maranhão. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo3/lutassociaispelodireitoacidadeembelem.pdf>. Acesso em: 3 jan 2019.

- SILVA, M. J. B. (1995). *Caratateua: a ilha e o subúrbio de Belém*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SOBREIRO FILHO, J. (2016). *Contribuição à construção de uma teoria geográfica sobre movimentos socio-espaciais e contentious politics: produção do espaço, redes e lógica racionalidade espaço-temporal no Brasil e Argentina*. Tese de doutorado. Presidente Prudente, Universidade Estadual de São Paulo.
- SOUZA, M. J. L. (1988). *O que pode o ativismo de bairro? Reflexão sobre as limitações e potencialidades do ativismo de bairro à luz de um pensamento autonomista*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- _____. (2012). *Ação direta e luta institucional: complementaridade ou antítese? (primeira parte)*. Interface morar de outra maneira. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: www.mom.arq.ufmg.br/mom/arq.../4a.../Marcelo_Lopes_Souza_2012_acaodireta.pdf. Acesso em: 20 fev 2018.
- _____. (2013). *Os conceitos fundamentais da pesquisa socioespacial*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- _____. (2017). *Por uma geografia libertária*. São Paulo, Consequência.
- STEDILE, J. P. ; FERNANDES, B. M. (2012). *Brava gente: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil*. São Paulo, Expressão Popular.
- TAVARES, M. G. C. (2011). A Amazônia brasileira: formação histórico-territorial e perspectivas para o século XXI. *Revista Geosp*, n. 29, pp. 107-121.
- TRINDADE JR., S-C. C. (1993). *Produção do espaço e diversidade do uso do solo em área de baixada saneada. Belém (PA)*. Dissertação de mestrado. Belém, Universidade Federal do Pará.
- _____. (1998). *A cidade dispersa: os novos espaços de assentamento em Belém e a reestruturação metropolitana*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- _____. (2016). *Formação metropolitana de Belém (1960-1997)*. Belém, Paka-Tatu.
- VALLADARES, L. P. (1978). *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, J. Zahar.
- VENTURA NETO, R. da S. (2012). *Circuito imobiliário e a cidade: o espaço intraurbano de Belém entre alianças de classes e dinâmicas de acumulação*. Dissertação de mestrado. Belém, Universidade Federal do Pará.

Translation: this article was translated from Portuguese into English by the author himself.

Received: February 19, 2024

Approved: July 17, 2024

Produção de territórios de resistência urbana amazônica: análise de Belém, Pará

The production of Amazonian urban resistance territories:
an analysis of Belém, State of Pará

André Felipe dos Santos Vasconcelos [I]

Resumo

Este artigo analisa os ativismos urbanos, isto é, as ações de resistência engendradas por movimentos sociais contra as desigualdades socioespaciais e pelo direito à cidade em Belém, Pará, com base na interpretação socioespacial de suas narrativas, táticas e estratégias nos anos recentes. Objetiva-se fortalecer uma teoria geográfica dos movimentos sociais urbanos encarados enquanto categoria analítica fundamental para entendimento escalar da crise urbana que assola diversas metrópoles no atual contexto capitalista, bem como reforçar a importância do diálogo entre a academia (partindo de um prisma geográfico) e os movimentos sociais (e suas lutas pelo direito à cidade) no sentido de cooperarem na construção de alternativas que estejam cada vez mais acompanhadas de maior justiça socioespacial na produção do espaço urbano.

Palavras-chave: movimentos sociais; produção do espaço; direito à cidade; luta por moradia; Belém.

Abstract

This paper discusses urban activism, that is, actions of resistance engendered by social movements against socio-spatial inequalities and for the right to the city in Belém, State of Pará, based on the socio-spatial interpretation of their narratives, tactics, and strategies in recent years. We seek to strengthen a geographic theory of urban social movements viewed as a fundamental analytical category for the scalar understanding of the urban crisis that affects several metropolises in the current capitalist context. In addition, we aim to reinforce the importance of dialogue between academia (from a geographic perspective) and social movements (and their struggles for the right to the city), so that they can cooperate in the construction of alternatives increasingly accompanied by greater socio-spatial justice in the production of the urban space.

Keywords: social movements; space production; right to the city; struggle for housing; Belém.



Introdução

Os movimentos sociais, suas reivindicações trabalhistas e suas ações contra as opressões instauradas pelo capitalismo tiveram um de seus primeiros registros na literatura quando Engels (1988) analisou a situação da classe trabalhadora na Inglaterra, expondo as agruras e as resistências no âmbito europeu da luta de classe.

Após um salto histórico, é na segunda metade do século XX em que a sociologia urbana europeia e a norte-americana apresentam significativa produção científica relativa às formas de organização dos movimentos sociais urbanos em autores como Touraine e Castells, conforme apontou Souza (1988), bem como, em Tilly e Tarrow como citou Souza (2017); já no contexto sociológico brasileiro, há Gohn (1982), Kowarick (1979) e Valladares (1978); e na Geografia brasileira, mais recentemente, há Souza (1988) e Fernandes (1999), para citar alguns nomes.

Como ressaltou Fernandes (2000), muitos estudos de cunho sociológico, devido a seus enfoques, não abordam profundamente a espacialidade e a territorialidade dos movimentos sociais, seja no campo ou na cidade. Nesse sentido, este texto se insere na perspectiva de buscar contribuir na análise e compreensão dos movimentos sociais, enquanto objeto de estudo, a partir de uma leitura que considere suas espacialidades/espacializações e territorialidades/territorializações, encarando-os como categoria geográfica analítica (Fernandes, 2000; Souza, 2017).

Para tanto, representa parte de um levantamento (embasado em pesquisa bibliográfica, bem como em idas a campo para coleta de dados) ocorrido entre 2017 e 2019, momento

em que houve diálogos com integrantes de movimentos sociais urbanos de Belém do Pará. Também houve consulta a diversos acervos e fontes de dados em bibliotecas públicas e a documentos históricos que compõem a trajetória e a memória de luta dos setores aqui abordados.

Tem-se a concepção de que, apesar dos desafios, “[...] hoje, mais do que nunca, é dos movimentos sociais e não do Estado ou dos partidos, que se devem esperar as soluções para os principais problemas sociais” (Souza, 2017, p. 347). Grandes exemplos já foram (e têm sido) sinalizados nesse sentido, como as Jornadas de Junho de 2013, as ocupações de escolas e universidades públicas em 2016 e as ações e ganhos do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST (Stédile e Fernandes, 2012) e do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto – MTST (Souza, 2017), no Brasil.

Buscamos compreender, portanto, as formas (traduzidas em práticas espaciais e/ou em territorializações) pelas quais os movimentos sociais populares se insurgem, sobretudo os da periferia belenense, contra a precarização socioespacial de suas vidas chamando atenção da sociedade ao ocuparem espaços, ao produzirem (na e pela luta para ter acesso à cidade) seus territórios de resistência(s).

Assim, este texto compreende as ocupações urbanas de luta por moradia e acesso à cidade enquanto território de resistência, ou seja, como enfrentamento direcionado à lógica urbana excludente. Foram definidos os movimentos sociais urbanos – em sua busca por cidadania, acesso à cidade e luta por moradia – como objeto de estudo, no contexto espacial da cidade de Belém, a partir do processo de metropolização.

Concordamos com Pedon (2013) ao encarmos a *resistência* como processo de oposição e contestação das formas capitalistas predatórias impostas aos setores mais aliados da sociedade e coadunamos com a ideia de que o território pode ser entendido como *uma das expressões espaciais das lutas de classe* no que concerne ao espaço urbano. Logo, o foco de análise serão as lutas travadas por movimentos sociais urbanos de Belém na busca mais ampla pelo direito à cidade.

Na primeira parte, o trabalho apresenta o seu aporte analítico, mostrando a Geografia como fundamental para a compreensão de processos (práticas espaciais e territorialização) que envolvem os movimentos sociais. Na segunda parte, é desenvolvido um breve histórico da formação e da produção espacial da cidade de Belém e a relação entre a dispersão metropolitana e o seu novo rearranjo de produção de assentamentos rumo à periferia, promovido, sobretudo, por movimentos sociais na busca por acesso à cidade. Na terceira parte, analisa-se como os atuais movimentos sociais da metrópole vêm desenvolvendo e construindo suas reivindicações, territorializando e espacializando-as por meio de práticas dissidentes e insurgentes. Já nas considerações finais, examina-se o quadro geral das desigualdades socioespaciais belenenses na atualidade e os desafios a serem trilhados.

Movimentos sociais: leituras a partir da Geografia

Fernandes (1999) tece importantes análises a respeito dos movimentos sociais e, para designá-los por um prisma geográfico, destaca as

tipologias socioterritoriais. Segundo o autor, esses movimentos podem ter um caráter mais amplo, como a territorialização do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), mas podem ser isolados, isto é, podem ou não continuar, por exemplo, após a prática espacial da ocupação de terras, sendo bastante instáveis e efêmeros.

O movimento social territorializado ou *socioterritorial* está organizado e atua em diferentes lugares ao mesmo tempo, ação possibilitada por causa da sua forma de organização, que permite espacializar a luta para conquistar novas frações do território, multiplicando-se no processo de territorialização. Um bom exemplo de movimento socioterritorial é o MST.

Os movimentos sociais isolados são aqueles que se organizam em um município ou em um pequeno conjunto de municípios para efetivar uma ocupação. Esses movimentos recebem apoios de uma ou mais paróquias – por meio ou não das pastorais –, de sindicatos, de partidos, etc. Todavia, sua base territorial está limitada pela ação do movimento. (Ibid., p. 276; grifos nossos)

Assim, percebe-se a importância da política de escalas de atuação desses movimentos, seja espraiando sua territorialização, seja demarcando ações locais em espaços bastante delimitados do território.

Souza (2017), ao ressaltar que as práticas humanas não são isentas de espacialidade, destaca que esta relação de interdependência com a política de escalas pode, muitas vezes, como observado no exemplo de Fernandes (1999), apresentar-se muito fraca /indireta ou muito forte/complexa, a depender de aspectos que vão desde “a identidade sócio-espacial à organização territorial” (ibid., pp. 351-352). Dentre os exemplos de práticas sociais densas de espacialidade estão as territorializações

dos zapatistas no território autônomo de Chiapas (México), os *Piqueteros* (Argentina) e as ocupações promovidas pelo MTST no Brasil (Souza, 2013).

Uma distinção é necessária: a expressão “movimentos sociais” identifica-se a uma ação coletiva mais ambiciosa de transformação social; já a designação ativismo (social) é uma terminologia mais abrangente, sendo o movimento social um subconjunto dela. Ativismos sociais, em geral, são todos os tipos de ação coletiva (as políticas de contenda) duradoura de caráter fortemente público e os *movimentos sociais*, em sentido estrito, são uma *modalidade* ambiciosa de ativismo social (Souza, 2017). Já em Pedon (2013, p. 11), baseado nas perspectivas dos movimentos socioterritoriais, o movimento social é tido como:

[um] tipo de mobilização coletiva de caráter perene, organizada e que realiza, por meio de suas ações, uma crítica aos fundamentos da sociedade atual, baseada nos processos de acumulação da riqueza e concentração de poder manifestados na forma do território.

Os movimentos sociais, conforme a teorização de Pedon (2013), a partir dos movimentos socioterritoriais, expressam em suas práticas experiências de resistência a processos de exclusão e subordinação. A exclusão se constitui em um processo sócio-histórico multidimensional, em que a desigualdade social nutre o modo de produção capitalista, mas, ao mesmo tempo, a exclusão se torna um sentimento – compartilhado por grupos ou classes sociais alijadas – gerador de revolta, mobilização e confrontação. A subordinação tem a ver com a imputação de decisões sem a consulta daqueles e daquelas a quem realmente interessam. Exemplos dessas práticas de resistência

são evidenciados em movimentos socioterritoriais que lutam por reforma urbana e agrária no Brasil (ibid.).

No campo, os movimentos socioterritoriais são predominantemente constituídos pelos movimentos camponeses na luta pela terra; na cidade, são representados pelos movimentos de luta por moradia. No campo e na cidade, esses movimentos definem suas agendas com base em objetivo único, a construção de seus espaços e a conquista do território, promovendo, desse modo, a territorialização da luta pelo território da vida. Para esses movimentos, o território é seu trunfo e, portanto, a razão da sua existência, o elemento fundador de sua identidade – característica que os distingue de outras formas de mobilização. (ibid., p. 239)

De acordo com Fernandes (2005), baseado em Lefebvre (1991) no sentido de que o espaço é condição, meio e produto de relações conflitivas no capitalismo, o território é constituído enquanto totalidade, é multidimensional, espaço de conflitualidades, o que abrange também as “multiterritorialidades” (Haesbaert, 2004), ou seja, expressa as diversas lutas e relações sociais delas indissociáveis. Esses conflitos, essas lutas por territórios e espaços são intrínsecos aos movimentos socioterritoriais que:

[têm] o território não só como trunfo, mas este é essencial para sua existência. Os movimentos camponeses, os indígenas, as empresas, os sindicatos e os estados podem se constituir em movimentos socioterritoriais e socioespaciais. Porque criam relações sociais para tratarem diretamente de seus interesses e assim produzem seus próprios espaços e seus territórios. (Fernandes, 2005, p. 31)

Nas cidades, conforme Souza (2017), as lutas se tornam largamente expressivas e se materializam por conta das ações e práticas

espaciais dos chamados movimentos sociais de cunho emancipatório. No caso dos movimentos emancipatórios, “[...] tem-se a encarnação de uma verdadeira práxis [...] horizonte de pensamento e ação [...] caracterizado pelo *questionamento profundo da ordem sócio-espacial* [heterônoma] vigente e pela mobilização e pela luta por sua ultrapassagem” (Souza, 2017, p. 364; grifo nosso). Essa práxis emancipatória se traduz na busca pelo direito à cidade, nos termos abordados por Lefebvre (1991) e recontextualizados por Harvey (2014) quando diz:

O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é mais um direito coletivo do que individual, uma vez que *reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização*. (Ibid., p. 28; grifos nossos)

É também nas cidades que os predatórios processos contemporâneos de acumulação capitalista de que fala Harvey (2005) dão contorno ao novo imperialismo do/no mundo globalizado, ampliando, dessa forma, aquilo que o autor chama de acumulação por despossessão (*accumulation by dispossession*) ou, noutras palavras, por via da “espoliação urbana” (Kowarick, 1979). Tais processos de despossessão são, amiúde, processos gerais de privatização da vida nas cidades, como, por exemplo: a mercantilização/financeirização da moradia; a privatização das terras (ativo para especulação imobiliária); as expropriações sistemáticas de direitos de previdência e assistência social (até a sua quase ou total privatização) aos mais pobres. Logo, os movimentos sociais anti-imperialistas, cujo direito à cidade é a sua bandeira

principal, são traduzidos nas suas práticas enquanto possibilidades de transição anticapitalista (Harvey, 2011).

Sobre esse ponto, Harvey (2014) destaca que as cidades do século XXI estão se tornando verdadeiras cidades rebeldes (a exemplo das Jornadas de Junho de 2013 no Brasil), em que o processo de acumulação por despossessão tem sido cada vez mais debatido e combatido por movimentos anti-imperialistas. O autor recontextualiza a ideia lefebvrea de heterotopia e ressalta a importância das chamadas irrupções do cotidiano, da rua, originadas em demandas de lutas as mais variadas contra a despossessão nas cidades (lutas antirracistas, feminismo, gênero, pautas LGBTQIA+, etc.).

Harvey (2005) propõe, portanto, alguns exercícios de reflexão para a atuação mais incisiva dos movimentos políticos anticapitalistas diante do avanço da acumulação por despossessão nas cidades:

- a) os movimentos políticos, para terem algum impacto macro e de longo prazo, têm de sair da nostalgia com relação ao que se perdeu e, do mesmo modo, preparar-se para reconhecer os ganhos positivos a serem obtidos da transferência de ativos que se pode conseguir por meio de formas limitadas de expropriação (como, por exemplo, a reforma agrária ou a implantação de novas estruturas decisórias como a administração conjunta de florestas);
- b) a busca por discriminação entre os aspectos progressistas e regressivos da acumulação por espoliação, empenhando-se em dirigir os primeiros rumo à meta política mais generalizada, dotada de maior valência universal do que os muitos movimentos locais que, no mais das vezes, se recusam a abandonar a própria particularidade. Para tal, tem-se, no entanto, que encontrar maneiras de reconhecer a relevância das múltiplas identificações (baseadas na classe, no gênero,

no local, na cultura, etc.) existentes no seio das populações, os vestígios da história e da tradição que advêm das formas pelas quais essas identificações se constituíram, em resposta a incursões capitalistas na medida em que as pessoas se veem como seres sociais dotados de qualidades e aspirações distintas e, muitas vezes, contraditórias. (ibid., p. 146)

Por isso, pensando em uma política de escalas de atuação global, o autor propõe que os movimentos sociais anticapitalistas precisam tirar aprendizados e lições das suas lutas anteriores, pensar em novas estratégias de tomada de decisões e organizações seja através de ganhos a partir do diálogo com as estruturas do Estado como a institucionalização das lutas e, além, dar maior peso às diferentes formas de lutas que constituem o direito real à cidade pelos diversos segmentos oprimidos na sociedade em seu cotidiano, superando os localismos e internacionalizando as lutas. “Tem-se principalmente de cultivar assiduamente a conectividade entre lutas no interior da reprodução expandida e contra a acumulação por espoliação” (ibid.).

Sobre a questão da organização das lutas dos movimentos sociais emancipatórios, Souza (2017) ressalta que, por meio de um expediente tático, eles podem combinar ação direta e luta institucional não partidária para possíveis ganhos imediatos e em longo prazo. Para o autor, essas lutas podem se dar com, apesar do e contra o Estado: os ganhos que podem surgir das lutas mais institucionalizadas com o Estado (por exemplo, a promulgação de leis e decretos que possam beneficiar a execução de infraestruturas mais imediatas) não devem ser ponto de chegada, já que o Estado é uma estrutura heterônoma (é arriscar “jogar no campo adversário”, onde pode haver cooptações estruturais

de movimentos), portanto, indica o autor, que as lutas apesar/contra o Estado devem ser o foco dos movimentos emancipatórios a partir de

[...] ponto de vista que leve a sério o risco de cooptação e degeneração dos movimentos e que assuma a necessidade de uma *mudança sócio-espacial profunda* [desenvolvimento sócio-espacial autêntico] como pré-requisito para se poder falar, com rigor e consistência, em maior justiça social e melhorias substanciais da qualidade de vida da maior parte da população. (Souza, 2012, p. 6; grifo nosso)

Pensar a cidade (e o espaço) a partir dos movimentos sociais cheios de espacialidades e territorialidades é um desafio. De um lado, conforme Rolnik (2015), temos um avanço mundial em larga escala da especulação imobiliária e da financeirização da moradia. De outro, temos um crescimento nos contextos de Brasil, América Latina e mundial das resistências urbanas relativas às lutas de garantia e manutenção de direitos fundamentais como a moradia, conformando territórios dissidentes, cheios de espacialidades insurgentes, a exemplo dos sem-teto no Brasil (Souza, 2017).

São histórias que se reproduzem em escala mundial, mas, como diz Harvey (2011), “que fazer?” diante do avanço do novo imperialismo e ainda, “quem vai fazê-lo?” – que expedientes os movimentos anti-imperialistas utilizarão? Então, de acordo com Harvey (2014), temos dois espaços de estratégias de atuação e sobrevivência que se chocam: um do capital e dos sistemas de mercado (especulativo, imobiliário, financeiro, etc.) e outro dos movimentos anticapitalistas. A práxis emancipatória da busca por maior justiça nas cidades, como observado, já está sendo construída no cotidiano das lutas, e o direito à cidade deve

ser o seu horizonte (ibid.). Como a geografia pode cooperar para ampliar o entendimento e a efetivação dessa práxis nas metrópoles?

Como tentativa de caminho para essa questão, ressalta Fernandes (2015), é importante, ao abordar os movimentos sociais enquanto categoria de análise geográfica, compreender suas formas de organização, contudo indo mais além, no sentido de entender quais processos de espacialização desenvolvem, quais espaços constroem e quais territórios dominam (sua territorialização). Segundo o autor, estes são os pontos de partida para a construção de uma *teoria de referência geográfica dos movimentos sociais*.

Conforme Souza (2012), os movimentos sociais urbanos que se apresentaram no Brasil e na América Latina a partir dos anos de 1960, passando por transformações e ressignificações conjunturais até hoje, podem ser encarados em sua grande parte como:

[Agentes] estrategicamente proativas, capazes de planejar intervenções e ações no espaço e gerir territórios (ainda que, obviamente, sem os privilégios e as prerrogativas econômicos, políticos e jurídicos do Estado), por meio do planejamento e da gestão de 'territórios dissidentes' e mediante *práticas espaciais insurgentes* – dentre as quais se destaca a *formação de redes em várias escalas* (às vezes, na base da *autogestão* e do "*autoplanejamento*").

[...] homens e mulheres concretos que, em suas resistências e insurgências, por seus protestos e suas aspirações, e em sua luta para se tornarem protagonistas, desenvolvem e experimentam *práticas espaciais* a propósito das quais há que se refletir, fazer balanços e construir cenários. Tais práticas – e os "*territórios dissidentes*" onde amiúde são observadas – representam expressões de tentativas de instituição do novo, política, material e simbolicamente. (Ibid., p. 33; grifos nossos)

A noção de práticas espaciais, de acordo com Souza (2013), deriva em boa medida das proposições contidas em Lefebvre (1981) e suas teorizações sobre a produção do espaço. Souza (2013) parte da ideia de prática espacial lefebvreana e propõe, sob outro viés teórico-epistemológico (pelo campo libertário e da perspectiva da autonomia em Castoriadis), a noção de práticas espaciais insurgentes, em contraposição às práticas espaciais capitalistas. As práticas espaciais insurgentes, nesse sentido, visam "à transformação da realidade, politicamente falando" e são imbuídas da "práxis emancipatória, um sentido que é inerentemente crítico em relação ao *status quo* heterônomo, em graus e modos variados" (ibid., p. 250).

Essas práticas espaciais insurgentes em meio à dissensão (desigualdades e injustiças) enfrentada pelos movimentos sociais conformam os chamados territórios de resistência de lutas populares nas cidades ou noutras palavras os territórios dissidentes, que são:

[Espaços] por definição da resistência e da insurgência [...] de (re)organização dos lutadores e de "autoviabilização" (lutar para tornar-se e tornar as próprias demandas visíveis), espaços de afirmação de contrapoderes, espaços de desafio (efêmero ou duradouro, alegre ou violento), espaços de (re)construção (e, às vezes, também, de destruição). (Souza, 2017, p. 379).

É nesse sentido, brevemente falando, que a proposta do desenvolvimento socioespacial é apresentada, visando contemplar as dimensões espacial e social para apontar uma possibilidade de construção de alternativas de "mudança social positiva". Para isso, é necessário um enfoque que compreenda maior justiça social e qualidade de vida nas cidades brasileiras para um número cada vez maior de pessoas

enquanto elementos fundamentais na concretização de mudança autêntica promovida pelos oprimidos (movimentos sociais, os e as “de baixo”) que compõem o quadro urbano heterônimo brasileiro e planetário (Souza, 2013). Isso significa pensar em alternativas de apoio mútuo entre as esferas, sejam dos movimentos sociais, sejam acadêmicas ou dos geógrafos e das geógrafas, objetivando, a partir dos diálogos possíveis, a concretização do direito pleno à cidade.

Desta feita, a seguir é apresentado o contexto urbano belenense e como as ações e práticas dos movimentos sociais em tela auxiliam na compreensão da construção dos territórios de resistência na cidade.

Produção do espaço em Belém: contextualização histórica

De acordo com os estudos de Moreira (1989), são três as fases do crescimento da cidade de Belém: a fase ribeirinha, a qual tem como marco inicial a sua fundação em 1616, indo aproximadamente até o século XVIII; a fase de penetração, que vai da segunda metade do século XVIII até aproximadamente o século XIX; e a fase de continentalização, a partir de meados do século XIX.

No período de sua formação, a organização espacial de Belém esteve relacionada a uma rede urbana dendrítica, voltada ao rio (Tavares, 2011). A localização (península limitada pelo rio Guamá, ao sul; pela baía do Guajará, a oeste; e pelo rio Maguari, a norte) teve sentido defensivo no ato da fundação (Cardoso, 2007). Essa configuração remonta à organização inicial da rede urbana amazônica, que, até a década

de 1960, apresentava simples padrões espaciais e poucas articulações entre os centros urbanos (Corrêa, 1987).

A dinâmica regional, já a partir das décadas de 1950 e 1960, fez mudar esse padrão (rio-várzea-floresta), engendrando a supremacia das rodovias (estrada-terra firme-subsolo) (Gonçalves, 2005), redefinindo, assim, a conjuntura da rede urbano-regional amazônica – agora mais complexa sobremaneira pelas ações do Estado (Corrêa, 1987) e influenciando decisivamente a metropolização e reestruturação de Belém (Trindade Jr., 2016). Nesse sentido, grandes projetos de exploração de recursos foram direcionados para a Amazônia, atraindo grande contingente populacional para a região e para os centros urbanos, no caso, a cidade de Belém (Rodrigues, 1996; Cardoso, 2007).

A inadequação das políticas públicas de interesse social para atender às demandas de habitação e a predominância de um paradigma tipicamente moderno nas políticas oficiais existentes (uma vez que apenas as exigências da população urbana de média renda foram tomadas como referência para as políticas habitacionais) levaram aos recém-chegados a criarem assentamentos informais (Cardoso, 2007, p. 14).

Tendo em vista os dados históricos apontados, Trindade Jr. (2016) propõe acrescentar a recente fase de metropolização de Belém – a partir da qual trabalharemos –, que se inicia em 1960 com a efetivação da integração econômica da Amazônia a outras regiões do Brasil (Nordeste, Sudeste e Sul), sobretudo com a construção de rodovias que atravessam a região Amazônica. Tal fase tem se consolidado, nos últimos anos, com a dispersão da cidade para os eixos das rodovias Augusto Montenegro e BR-316.

A fase de metropolização foi marcada por ambiguidades: de um lado, temos, mais do que nunca, a consolidação de um modo de vida extremamente moderno, sofisticado e artificializado; de outro, temos o crescimento do baixo terciário, o déficit habitacional, a favelização acentuada, a insuficiência dos serviços e equipamentos urbanos, etc. (Ibid., p. 23)

Com essa reestruturação do espaço urbano belenense, uma parcela da população foi direcionada, seja por políticas públicas ou compulsoriamente, a áreas mais distantes do centro (desconcentração), avançando para o atual bairro da Marambaia e para além dele, em Icoaraci/Outeiro; e, em outro ponto, para o eixo da BR-316 (Ananindeua e outros municípios próximos). Esta foi a periferação da metrópole dispersa (ibid.).

Nesse processo de dispersão metropolitana de Belém, uma correlação de forças desiguais imprime vetores de ocupação, uso, apropriação, consumo, produção e reprodução do espaço que se espalham pelo tecido urbano e são engendrados/protagonizados por diferentes agentes da produção do espaço, nesse caso, aqueles representados pelos agentes de alto status socioeconômico e, em outra ponta, os de baixo status (ibid.).

É dessa maneira que se reproduz a segregação socioespacial, de acordo com a qual os pobres ocupam a periferia desprovida de amenidades espaciais e os ricos, ou fragmentos da classe trabalhadora melhor remunerados, ocupam bairros mais centrais. (Ferreira, 2012, p. 130)

Segundo Ventura Neto (2012), é na passagem dos anos 1990 para os anos 2000 que se intensifica a ação dos grupos imobiliários de incorporar espaços, a exemplo do eixo da rodovia Augusto Montenegro, atualmente chamada de

Nova Belém. Nesse momento, mais uma vez, a camada de baixo *status* socioeconômico se vê deslocada para áreas mais distantes do centro da cidade, contribuindo, em grande medida, para a formação de novos espaços de assentamentos clandestinos nos distritos mais afastados.

A análise da configuração dessas espacialidades pressupõe um desvelamento de correlações dessas forças do mercado imobiliário na produção do espaço que, na passagem da década de 1980 à de 1990, expressa uma síntese de múltiplas determinações (da forma confinada à dispersa) que ainda redefinem a conformação do espaço metropolitano belenense nesta segunda década do século XXI, considerando as relações da periferia distante com a metropolização (Trindade Jr., 2016) e dos agentes da produção do urbano (Corrêa, R., 1989).

Luta por moradia em Belém: embates entre 1980 e 1990

Belém é uma cidade com profundos contrastes sociais, expressos no seu espaço urbano. As ocupações urbanas realizadas pelos agentes sociais excluídos são expressão do déficit habitacional que assola essa metrópole enquanto parte de um processo de “metropolização da pobreza” (Trindade Jr., 2016).

A situação de pobreza urbana e de inacessibilidade à cidade formal se expressa em um déficit habitacional que, com base em dados de 2015 levantados pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2018), é da ordem de 6.355.743 no Brasil; 314.643, no estado do Pará; e 101.835 na Região Metropolitana de Belém. Observa-se que essas desigualdades socioespaciais no

plano da metrópole, na passagem da década de 1980 à de 1990, tornam-se motor de lutas pelo acesso à cidade, já que

[Após] um processo longo de crescimento de problemas urbanos e de crescimento desordenado socioterritorial da cidade, bem como um período de repressão proporcionado pela ditadura, os Movimentos Sociais Urbanos [MSU] em Belém se articulam, acompanhando a processo nacional dos anos 1970 e 1980 de luta pela redemocratização, no qual surgem nos bairros periféricos da cidade. Na década de 1990 surge uma nova forma de organização desses sujeitos políticos, a atuação nos conselhos e nos fóruns; o que se dá em um processo gradativo de ocupação desses espaços que se intensifica nos anos 2000. (Costa, 2016, p. 56)

A produção de ocupações urbanas e/ou de assentamentos informais na cidade de Belém compõe, desse modo, o âmbito das soluções práticas e alternativas, criativas e inventivas – oriundas de uma ação direta socioespacial (Souza, 2017) – encontradas por populações de renda baixa no sentido de terem acesso à cidade que lhes é negada. Souza (2017) destaca que esses tipos de práticas se opõem às heteronomias (espaços-prisões) reproduzidas nas cidades no sentido de que “tentam opor ‘novas ágoras’, mais ou menos consistentes e autênticas – territórios dissidentes, às vezes animados por uma genuína autogestão e um genuíno autoplanejamento – mediante práticas espaciais insurgentes” (ibid., p. 454).

Durante o início da década de 1980, seguindo a tendência intelectual de abordagens marxistas, muitos setores da sociedade deram apoio político às lutas por acesso à moradia da população de baixa renda; isto consistiu no endosso à reivindicação pela propriedade da terra por eles ocupada (Cardoso, 2007, p. 14).

Dessa maneira, o processo da produção do espaço urbano de Belém se deveu, em grande medida, a esse contexto de resistências e lutas populares por moradia. Sob um pensamento de organização espacial e produção de territórios de ocupações urbanas, os movimentos sociais belenenses contribuíram sobremaneira para a construção de um desenvolvimento socioespacial autêntico, a partir de territórios dissidentes, nos termos de Souza (2013 e, 2017), para a constituição de uma rebeldia urbana (Harvey, 2014) que culminou na expansão dos assentamentos urbanos, conforme atesta a tese da cidade dispersa de Trindade Jr. (1998). Esses movimentos socioterritoriais eram bastante dinâmicos e multidimensionais na sua ação política e imbuídos de contradições presentes na desigual sociedade de classes, como é possível averiguar mais adiante.

Um desses importantes movimentos sociais no contexto de crescimento urbano de Belém foi a Comissão de Bairros de Belém (CBB), que surgiu no final da década de 1970 no sentido de articular e organizar as bandeiras de luta, sobretudo a da moradia (Cruz, 2011).

O eixo principal desse processo se deu a partir da luta pela moradia, por tratar-se de uma carência capaz de aglutinar grande parte da população. Assim, a luta pelo direito de morar provoca um processo de organização e mobilização dos bairros na Campanha pelo Direito de Morar, organizada pela Comissão de Bairros de Belém (CBB) [...]. (Moura, 2004, pp. 91-92)

Estavam entre as pautas da CBB a cobrança de prestação de contas de obras de infraestrutura urbana à população por parte dos governos, bem como a pressão para a titulação e a desapropriação de terrenos urbanos para habitação popular (Rodrigues e Ribeiro, 2017). Hoje, a CBB não tem mais atuação.

Em 8/2/1992, a partir dos debates realizados no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), é criado, em Belém, o Fórum Metropolitano de Reforma Urbana (FMRU). Dentre as principais demandas do FMRU estavam o tensionamento para maior participação popular no Plano Diretor Urbano a partir de 1996, a busca de melhorias no transporte público da capital e também o maior controle social em projetos de estruturação urbana como a macrodrenagem da bacia do Una (ibid.).

Outros movimentos sociais urbanos de luta por moradia e acesso à cidade foram a Federação Metropolitana de Centros Comunitários e a Associação de Moradores (juntas formam a sigla Femecam), as quais eram compostas pelas forças políticas que participavam da CBB (Andrade, 2012).

Tanto a CBB quanto a Femecam hoje se encontram desarticuladas, devido às contradições internas: as desavenças políticas entre os membros desses movimentos foram mais fortes do que suas pretensões iniciais de mudança social (Costa, 2016).

No que concerne à práxis das lutas travadas por esses movimentos, muitos autores e autoras, em relação à escala metropolitana belenense, debateram as questões da produção do espaço urbano, da moradia, do direito à cidade e dos movimentos sociais urbanos. Serão tratadas brevemente, a seguir, suas considerações.

Abelém (1988) abordou o tema das remoções de populações das periferias próximas ao centro da cidade de Belém no sentido de realizar uma análise crítica em relação ao papel do Estado enquanto agente planejador, por meio de seus técnicos, e modelador do urbano, além de efetuar registros dos moradores atingidos que foram remanejados para habitações no Conjunto Providência. Essa “remoção foi

para quem? E para quê?”, indagou a autora, ao revelar que tal projeto não atendeu aos anseios da população que foi remanejada, desarticulada e não participou do processo no sentido de propor alternativas.

Conforme ressalta Cardoso (2007), a política de embelezamento e readequação de áreas insalubres, muitas vezes, distancia-se das causas da pobreza e “[...] tem influência nos procedimentos de agências [...] oficiais que encorajam obras de engenharia de alto padrão tecnológico para sítios habitados por pessoas que não têm outra escolha: favelar-se” (ibid., p. 19).

Rodrigues (1988), ao abordar sobre os “banidos da cidade”, revelou que eles foram unidos na sua condição de agentes sociais excluídos do direito à cidade, já que foram expulsos dela e reassentados na então Cidade Nova, em uma “tentativa” governamental de sanar o problema da moradia. Os moradores, então, produziram seu próprio espaço, conferindo outros ares à “cidade” a que foram conduzidos.

Mais uma vez, a visão técnica do planejamento urbano do espaço de Belém priorizou as elites através de ações isoladas do Estado, acirrando ainda mais os problemas urbanos na metrópole da Amazônia Oriental (Corrêa, A., 1989).

Trindade Jr. (1993), ao abordar o processo de reprodução do espaço urbano em baixadas saneadas de Belém, apresentou suas primeiras teorizações sobre a metrópole confinada e que logo após se espalhou para a BR-316 e a rodovia Augusto Montenegro. É um interessante trabalho, pois aborda, com enfoque geográfico, a mudança de uso do solo urbano na capital, precisamente as áreas de baixadas ocupadas por populações de baixo status socioeconômico, muitas das quais foram sendo incorporadas pelo capital imobiliário.

Cruz (1994) analisou os movimentos sociais urbanos de Belém, precisamente o que atuava no bairro da Sacramenta, no sentido de apresentar a sua luta no que diz respeito à maior participação nas questões que envolviam moradia e processos de participação democráticos, como a ampliação da ação coletiva, visando à maior participação política, e à cidadania no interior da metrópole.

Rodrigues (1996) abordando a “aventura urbana” de Belém, analisou o meio ambiente construído do espaço urbano belenense. Em virtude das imposições nacionais e regionais, iniciadas desde a segunda metade do século XX, a metrópole foi reproduzindo um espaço enquanto meio de reprodução de desigualdades sociais e na qualidade ambiental que se definiu pela pobreza dos espaços segregados. O autor supracitado ressalta que:

Apesar desse caráter absolutamente excludente que marca a vida das classes trabalhadoras em Belém, suas respostas no sentido das mudanças estruturais necessárias, estão expressas em riquíssimos exemplos de luta organizada onde hoje se destaca o movimento em favor de uma reforma urbana que venha a significar um passo importante no processo histórico da humanização da humanidade. (Ibid., p. 237)

Silva (1995), ao analisar a produção do espaço da ilha de Caratateua em virtude da busca por moradia pelos agentes sociais excluídos, evidenciou as contradições e desigualdades sociais e espaciais inerentes ao modo de produção capitalista que passam a atingir fortemente a ilha a partir do ano de 1986, quando o governo do estado, na gestão de Jader Barbalho, constrói a ponte Enéas Martins (conhecida como “ponte do Outeiro”), o que facilitou o acesso a terrenos e a expansão de assentamentos precários rumo à ilha.

Alves (1997), ao tratar Belém como a capital das invasões de terras, destaca, analisando o caso do Paar (em referência ao conjunto habitacional Pará-Amazonas-Acre-Rondônia), que as invasões materializam a luta pela terra urbana enquanto ação coletiva e ato político de enfrentamento e de reivindicação de direitos negados pelo Estado, ainda que haja ambiguidades e contradições que dizem respeito à certa cooptação de lideranças e dos movimentos pelos agentes políticos.

Trindade Jr. (1998) abordou a reestruturação metropolitana de Belém e os seus novos espaços de assentamentos, uma análise em que ressalta que a metrópole passa a apresentar uma forma dispersa (antes compacta ou confinada à primeira légua), em que a produção do espaço pelos agentes sociais excluídos, pelo Estado e pelos agentes do capital imobiliário espraia o tecido urbano rumo aos novos eixos de expansão urbano-imobiliária, em que formas-conteúdo novas passam a compor a morfologia socioespacial da cidade.

O que se percebe, ao menos na cidade de Belém, é uma plêiade urbana de práticas, ações e movimentos socioespaciais que pode ser esquematizada conforme as proposições de Souza (2017) quando ressalta que a autonomia dos agentes pode perpassar pela participação nos processos decisórios com o Estado, apesar do Estado e contra o Estado. Um exemplo de ações coletivas com o Estado que geraram relativos ganhos participativos em gestões municipais em Belém foi trabalhado por Malato (2006), que abordou a democratização na gestão pública na Amazônia a partir do orçamento participativo e do congresso da cidade em Belém do Pará de 1997 a 2004, na então gestão de Edmilson Rodrigues, do Partido dos Trabalhadores.

Nas análises de Trindade Jr. (1998) acerca dos assentamentos espontâneos em Belém, as ações com o Estado e contra o Estado estiveram bastante próximas, como se pôde perceber na cadeia da chamada “indústria das invasões” entre o poder público (figura do Estado), políticos de carreira, proprietários de terra (que se beneficiavam das desapropriações concedidas pelo Estado), “invasores” profissionais (que agenciavam as ocupações), ocupantes (“invasores”), ocupantes intermediários (“invasores” oportunistas) e a ocupação (terreno). O caso do Paar, analisado por Alves (1997), esteve bem próximo dessa cadeia de relações. A moradia enquanto lógica de necessidade (Abramo, 2007) também se expressa nessas redes. Consideramos que essa cadeia ainda é muito útil para compreender o caso analisado neste artigo.

Territorialidades em Belém: lutas urbanas contemporâneas

Fundamentais para os novos marcos dos movimentos sociais da cidade de Belém, nesta segunda década do século XXI, foram as Jornadas de Junho de 2013, como ficaram conhecidos tais eventos.

Essas manifestações, ora tidas como “sem dono” ou “sem hierarquias”, ora “sem liderança” e “populares” eram atreladas ao Movimento Passe Livre (MPL) devido às convocações realizadas por meio das redes de luta e resistência e também das redes sociais. Entretanto, transbordavam as suas bases, reunindo outros grupos em torno da pauta da redução da tarifa dos transportes públicos, consequentemente, expandindo-se. (Sobreiro Filho, 2016, p. 349)

O MPL Belém, já no ano de 2014, organizou, através do ciberespaço, diversos atos pela cidade, conseguindo mobilizar parcelas da população, movimentos estudantis, setores de partidos políticos da esquerda e seus coletivos. Dentre as pautas destacava-se a da “tarifa zero”, bem como a da moradia digna. Os seus princípios são o federalismo, a autogestão, a autonomia popular e o apartidarismo, conferindo ao movimento um viés libertário, contando com a participação de *punks*, anarquistas, *black blocs*, etc.). O MPL pode ser considerado como um movimento socioespacial “por não ter a finalidade de construir um território em si, mas por promover uma luta que contribui significativamente para a transformação das relações reguladoras do espaço e contestar determinados territórios” (ibid., p. 119).

Belém também apresenta um movimento anarquista/libertário bastante enraizado nas lutas sociais que visam ao direito a uma cidade mais justa. Desde o início da década de 1990, produz algumas experiências autogestionárias, como o primeiro Centro de Cultura Libertária, a Casa Utopia, que funcionou no antigo espaço “Morada da Arte”; a Biblioteca Libertária Maxwell de Souza Ferreira; o Centro Cabano; o Movimento de Organização de Base e, mais recentemente, o Centro de Cultura Libertária da Amazônia. Tais movimentos sociais urbanos objetivam a transformação da sociedade na prática, com apoio mútuo, solidariedade entre movimentos sociais da cidade e do campo, crítica social ao modo de produção capitalista e suas mazelas, por meio de trabalho de base social em comunidades, bem como atividades de lazer, cultura e de protesto.

De 2014 até o ano de 2019, outros movimentos foram ganhando maior destaque como, por exemplo, o Movimento de Organização de Base (MOB-PA). Trata-se de um movimento social que busca, a partir da mobilização do povo organizado, lutar na reivindicação dos direitos e das necessidades mais imediatas do nosso povo, seja na educação, na saúde, na cultura, no trabalho, etc. De forma coletiva e horizontal, busca construir ferramentas de luta que ajudem na caminhada cotidiana em direção a esses objetivos, como centros de cultura, bibliotecas, oficinas, atividades culturais, trabalhos de produção e geração coletiva de renda, espaços de educação. Preconiza-se o trabalho comunitário como elemento central no movimento, pois é nos bairros periféricos e nas baixadas de Belém, onde se encontra o povo oprimido, alvo das ações desse movimento socioterritorial, e onde há necessidade de retomada da inserção social e do trabalho de base em longo prazo (MOB, 2018). Destacam-se a seguir outros movimentos na cidade.

Atualmente, na orla fluvial sul de Belém, o grande projeto urbano chamado Portal da Amazônia, integrante do Programa de Macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova (Promaben), atinge populações urbanas, segregando-as na medida em que espetaculariza essa porção da metrópole enquanto conceito de consumo da economia global voltado para renovação de espaços, o que transfigura relações trabalhistas e de moradia, além da própria relação de usos do rio (Cruz, Silva e Sá, 2015) e que

Ainda em relação ao impacto sobre a moradia, pode-se afirmar que as soluções apontadas resolvem a demanda do programa, atendendo às situações do remanejamento das famílias, mas não resolvem a situação de moradia, pois, de acordo com as reivindicações do

movimento social em defesa da reforma urbana, programas como este deveriam prever a construção de unidades habitacionais nas próprias áreas de intervenção, evitando o remanejamento ou a vulnerabilidade das famílias atingidas. (Ibid., pp. 239-240)

Sobre esses e outros conflitos urbanos, segundo informações relatadas pelo professor coordenador do Observatório de Conflitos Urbanos de Belém, Rodrigo Peixoto, vinculado à Universidade Federal do Pará (UFPA), o Observatório tem por objetivo estabelecer assessorias e diálogos com os movimentos populares da cidade que lutam por saneamento básico, contra os crimes de ódio, contra a segregação socioespacial e racial, e que resistem contra os processos de gentrificação. Logo:

O conflito é elemento essencial da vida política da cidade, é uma chave de interpretação do espaço urbano segregado que revela suas colonialidades e resistências contra as ações de remoções de populações pretas e pardas de seus lugares de vida, trabalho, moradia e sociabilidade. (Encarte II Seminário do Observatório de Conflitos Urbanos de Belém, 2017)

Nesse sentido, a Faculdade de Serviço Social da UFPA possui o Programa de Apoio à Reforma Urbana (Paru). Gestado em 1981, foi institucionalizado em 1992 e é um grupo que atua nos âmbitos de ensino, pesquisa e extensão, assessorando e se solidarizando às lutas pelo direito à cidade em Belém e na sua região metropolitana (Paru, 2018).

Vinculados ao Paru e ao Observatório de Conflitos Urbanos da UFPA estão a Frente dos Prejudicados da Bacia do UNA, o Comitê Popular Urbano, o Centro de Estudos e Defesa do Negro (Cedenpa), a Comunidade Quilombola do Abacatal, o Espaço Cultural Nossa Biblioteca, a Frente dos Prejudicados do

Tucunduba, a Associação dos Moradores do Projeto Portal da Amazônia, membros da Comunidade Terra Prometida (que passou por recente remoção) e a Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Pará. (Encarte... 2017). Essa plêiade de movimentos sociais urbanos em Belém tem uma pauta comum – a Reforma Urbana. Entretanto:

Na atual conjuntura os movimentos sociais urbanos possuem como desafio a organização da população para reivindicar por direitos humanos básicos, pois o individualismo e os valores conservadores decorrente do processo de intensificação do neoliberalismo torna-se cada vez mais parte do cotidiano da população, impedindo assim que os sujeitos se vejam como coletividade. (Santos e Dias, 2017, p. 11)

De acordo com Trindade Jr. (2016), os agentes da produção do espaço mantêm relações, interesses e conteúdos que garantem a continuidade de reprodução dessas relações sociais desiguais de uso e apropriação do solo urbano no decorrer espaço-temporal do desenvolvimento urbano-metropolitano de Belém. Logo, o espaço é produto, condição e meio de reprodução dessas relações conflituosas, sendo um elemento explicativo fundamental para entendê-las.

Na metrópole de Belém, por exemplo, observa-se o agravamento da questão da moradia na medida em que o preço elevado das terras urbanas e dos aluguéis, as carências de políticas habitacionais de interesse social e as baixas remunerações obrigam as classes populares a ocuparem, sob condições precárias de saneamento e infraestrutura, terrenos ociosos nas periferias, sendo, ao mesmo tempo, o contexto de luta e de sobrevivência na cidade (Pinheiro et al., 2007). Para a cidade de Belém:

Notavelmente, aprofundou-se uma lógica fundiária moderna, capitalista – nos moldes latino-americanos –, em que a propriedade privada do solo urbano convive com índices altos de precariedade da moradia e a administração pública se revela mais associada às elites econômicas regionais do que a qualquer modalidade de interesse público. (Cardoso et al., 2016, p. 13)

O déficit habitacional é reproduzido enquanto mazela do processo de metropolização belenense impulsionado por dinâmicas capitalistas nacionais e regionais da urbanização brasileira. Essa dispersão configurou um rearranjo socioespacial que agudizou as desigualdades e fragmentações do tecido urbano, (re)produzindo espaços residenciais periféricos ou a Área Expandida da Metrópole, em que o espraio redefine seu interior, impactando-a intensamente (Trindade Jr., 2016).

Belém, assim como tantos outros centros urbanos na Amazônia, é uma cidade insalubre, que sofre com as precarizações de saneamento, transporte, moradia, saúde, violência e carestia de vida. Entretanto, como ressalta Cardoso (2007, p. 17), em “tal contexto, é aconselhável aprender como construir espaços que não submetam a população às armadilhas da pobreza e, se possível, aprender como construir espaços que possam ajudar a superar tal situação”. Daí a importância da maior participação das organizações populares para superar tal conjuntura.

Considerações finais

Por meio do ferramental geográfico de leitura dos movimentos sociais destacado neste texto, pode-se compreender que, ao longo da recente

formação metropolitana da cidade de Belém, os agentes sociais excluídos lançaram mão (e ainda o fazem) de práticas espaciais, estratégias e táticas conformadoras de territorialidades e territorialização de suas lutas por acesso à cidade como na produção de novos assentamentos na periferia distante.

Concorda-se que o ocorrido na cidade de Belém, a partir da segunda metade do século XX, foi, em larga escala, a construção de uma prática socioespacial urbana emancipatória, nos termos de Souza (2013 e, 2017), no sentido de contraposição às desigualdades produzidas pelo capitalismo.

Em outro ponto, observa-se também um cenário em que a moradia como direito social, conforme a Constituição brasileira, em seu Capítulo 2, art. 6º, e as competências da União, dos estados e municípios, estabelecidas no art. 23º, inciso IX (Brasil, 1988), ainda não é concretude nos grandes centros urbanos, assim como nas regiões metropolitanas, como é o caso de Belém. Não é à toa que os embates entre os agentes da produção do espaço em Belém têm aumentado, em grande medida, devido a insatisfações dos mais pobres perante a ineficiência do Estado em suprir os direitos sociais constitucionais.

Arelado à violação do direito de morar, uma vez que o Estado não supre de maneira adequada esta questão, está o crescente déficit habitacional brasileiro que revela o assustador número de moradias em falta, mais de 6 milhões em 2015 (FJP, 2018).

Diante desse cenário, “o que fazer?”, como problematiza Harvey (2011), para ter direito de morar e de constituir-se enquanto sujeito de direitos. Em outras palavras, qual é a alternativa encontrada pelos agentes sociais excluídos para terem direito à cidade? Talvez, uma saída seja a insurgência socioespacial, isto é, a construção contínua de territórios dissidentes, de enfrentamento das heteronomias, conforme apontou Souza (2017), a exemplo das ocupações de luta por moradia.

Na presença dos atuais desafios identificados no processo de produção da cidade de Belém como um todo, na medida em que o problema da precarização das condições de vida na metrópole ainda reproduz assentamentos de moradias insalubres, não há receitas prontas do que fazer. Mas, como abordado, muitos movimentos, como o de moradia e o do MPL, já anunciaram alternativas possíveis, com a utilização, inclusive, do ciberespaço para mobilizações.

Nestes termos, a construção de um feramental teórico-metodológico geográfico que supra a compreensão dos movimentos sociais (Fernandes, 2000) para a cooperação na produção de “espaços alternativos” (Cardoso, 2007) é necessária. Acentua-se o chamamento de Fernandes (1999, p. 292), que expressa o que já tem sido realizado amiúde pelos movimentos populares: “ocupar, resistir, produzir [...] a lógica da resistência à exclusão, à exploração e à expropriação”.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-8082-3853>

Secretaria Municipal de Educação, Escola Municipal Hélder Fialho Dias. Belém, PA/Brasil.
felipesantos201022@gmail.com

Referências

- ABELÉM, A. G. (1988). *Urbanização e remoção: por que e para quem?* Dissertação de mestrado. Belém, Universidade Federal do Pará.
- ABRAMO, P. (2007). A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 2, pp. 25-54.
- ALVES, J. V. S. (1997). *Belém: a capital das invasões*. Dissertação de mestrado. Belém, Universidade Federal do Pará.
- ANDRADE, D. L. (2012). *A representação política dos movimentos urbanos no conselho das cidades do Pará*. Dissertação de mestrado. Belém, Universidade Federal do Pará.
- BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília/DF, Presidência da República.
- CARDOSO, A. C. D. (2007). *O espaço alternativo: vida e forma urbana nas baixadas de Belém*. Belém, EdUFPA.
- CARDOSO, A. C. D. et al. (2016). Forma urbana de Belém e seus desdobramentos para a formação de um sistema de espaços livres acessível à população. *Revista Paisagem e Ambiente: Ensaios*, n. 37, pp. 11-34.
- CORRÊA, A. J. L. (1989). *O espaço das ilusões: planos compreensivos e planejamento urbano na Região Metropolitana de Belém*. Dissertação de mestrado. Belém, Universidade Federal do Pará.
- CORRÊA, R. L. (1987). A periodização da rede urbana da Amazônia. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, pp. 39-68.
- _____. (1989). *O espaço urbano*. São Paulo, Ática.
- COSTA, L. M. (2016). *Movimentos sociais urbanos nos novos espaços de participação popular: atuação e organização*. Dissertação de mestrado. Belém, Universidade Federal do Pará.
- CRUZ, S. H. R. (1994). *Movimentos sociais e construção do espaço urbano em Belém: o bairro da Sacramento*. Dissertação de mestrado. Belém, Universidade Federal do Pará.
- _____. (2011). "Lutas Sociais e a cidade: os movimentos sociais urbanos em Belém (1970-1980)". In: SANTANA, J. V.; SÁ, M. E. R. (org.). *Políticas públicas e lutas sociais na Amazônia: enfoques sobre planejamento, gestão e territorialidade*. Belém, ICSA.
- CRUZ, S. H. R.; SILVA, I. S.; SÁ, M. E. R. (2015). Segregação social do trabalho e da moradia: "Portal da Amazônia" em Belém (PA). *Temporalis*. Brasília, v. 15, n. 29, pp. 233-243.
- ENCARTE (2017). II SEMINÁRIO DO OBSERVATÓRIO DE CONFLITOS URBANOS DE BELÉM. Belém, Universidade Federal do Pará.
- ENGELS, F. (1988). *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. 2 ed. São Paulo, Global.
- FERNANDES, B. M. (1999). *Contribuição ao estudo do campesinato brasileiro: formação e territorialização do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST (1979-1999)*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- _____. (2000). Movimento social como categoria geográfica. *Revista Terra Livre*. São Paulo, n. 15, pp. 59-85. Disponível em: <https://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/terralivre/article/view/361/343>. Acesso em: 8 jan 2019.
- _____. (2005). Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais. *Revista Nera*. Presidente Prudente, ano 8, n. 6, pp. 24-34.
- _____. (2015). "Por uma tipologia de territórios". In: SAQUET, M.; SPOSITO, E. (org.). *Território e territorialidades: teorias processos e conflitos*. 2 ed. Rio de Janeiro, Consequência.

- FERREIRA, S. B. (2012). *A expansão dos assentamentos residenciais na ilha do Mosqueiro: uma particularidade de dispersão urbana no espaço metropolitano de Belém (PA)*. Dissertação de mestrado. Belém, Universidade Federal do Pará.
- FJP – Fundação João Pinheiro (2018). *Déficit habitacional no Brasil 2015*. Belo Horizonte, FJP.
- GOHN, M. G. M. (1982). *Reivindicações populares urbanas: um estudo sobre as associações de moradores de São Paulo*. São Paulo, Autores Associados/Cortez.
- GONÇALVES, C. W. P. (2005). *Amazônia, Amazônias*. São Paulo, Contexto.
- HAESBAERT, R. (2004). *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- HARVEY, D. (2005). *O novo imperialismo*. 2 ed. São Paulo, Loyola.
- _____. (2011). *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo, Boitempo.
- _____. (2014). *Cidades rebeldes*. São Paulo, Martins Fontes.
- KOWARICK, L. (1979). *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- LEFEBVRE, H. (1981). *La production de l'espace*. Paris, Anthropos.
- _____. (1991). *The production of space*. Cambridge, Blackwell Publishers.
- MALATO, O. R. (2006). *Democratização e gestão pública na Amazônia: do orçamento participativo ao congresso da cidade no município de Belém (1997-2004)*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- MOB – Movimento de Organização de Base – PA (2018). *Carta de princípios*. Belém, impressão independente.
- MOREIRA, E. (1989). *Obras reunidas de Eidorfe Moreira*. Belém, Cejup.
- MOURA, A. S. F. (2004). *Democracia participativa no município de Belém: uma análise do orçamento participativo (1997-2000)*. Dissertação de mestrado. Brasília, Universidade de Brasília.
- RODRIGUES, O.; RIBEIRO, S. M. B. (org.) (2017). *Movimentos sociais e conselhos de políticas urbanas: reflexões sobre participação e controle social*. Jundiaí, Paco Editorial.
- PARU – Programa de Apoio à Reforma Urbana UFPA (2018). Belém, Universidade Federal do Pará. Disponível em: <https://icsa.ufpa.br/index.php/paru/62-projeto>. Acesso em: 4 jan 2018.
- PEDON, N. R. (2013). *Geografia e movimentos sociais: dos primeiros estudos à abordagem socioterritorial*. São Paulo, Editora Unesp.
- PINHEIRO, A. C. L. et al. (2007). “A questão habitacional na região metropolitana de Belém”. In: CARDOSO, A. L. (org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém. Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre, Antac.
- RODRIGUES, E. B. (1996). *Aventura urbana: urbanização, trabalho e meio ambiente em Belém*. Belém, Naea.
- RODRIGUES, E. J. (1988). *Banidos da cidade, unidos na condição: o conjunto cidade nova como um espelho da segregação social em Belém*. Dissertação de mestrado. Belém, Universidade Federal do Pará.
- ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo.
- SANTOS, G. C. C.; DIAS, M. L. (2017). Lutas sociais pelo direito à cidade em Belém. In: VIII JORNADA INTERNACIONAL POLÍTICAS PÚBLICAS. São Luís, JOINPP/Universidade Federal do Maranhão. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo3/lutassociaispelodireitoacidadeembelem.pdf>. Acesso em: 3 jan 2019.

- SILVA, M. J. B. (1995). *Caratateua: a ilha e o subúrbio de Belém*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SOBREIRO FILHO, J. (2016). *Contribuição à construção de uma teoria geográfica sobre movimentos socio-espaciais e contentious politics: produção do espaço, redes e lógica racionalidade espaço-temporal no Brasil e Argentina*. Tese de doutorado. Presidente Prudente, Universidade Estadual de São Paulo.
- SOUZA, M. J. L. (1988). *O que pode o ativismo de bairro? Reflexão sobre as limitações e potencialidades do ativismo de bairro à luz de um pensamento autonomista*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- _____. (2012). *Ação direta e luta institucional: complementaridade ou antítese? (primeira parte)*. Interface *morar de outra maneira*. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: www.mom.arq.ufmg.br/mom/arq.../4a.../Marcelo_Lopes_Souza_2012_acaodireta.pdf. Acesso em: 20 fev 2018.
- _____. (2013). *Os conceitos fundamentais da pesquisa socioespacial*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- _____. (2017). *Por uma geografia libertária*. São Paulo, Consequência.
- STEDILE, J. P. ; FERNANDES, B. M. (2012). *Brava gente: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil*. São Paulo, Expressão Popular.
- TAVARES, M. G. C. (2011). A Amazônia brasileira: formação histórico-territorial e perspectivas para o século XXI. *Revista Geousp*, n. 29, pp. 107-121.
- TRINDADE JR., S-C. C. (1993). *Produção do espaço e diversidade do uso do solo em área de baixada saneada. Belém (PA)*. Dissertação de mestrado. Belém, Universidade Federal do Pará.
- _____. (1998). *A cidade dispersa: os novos espaços de assentamento em Belém e a reestruturação metropolitana*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- _____. (2016). *Formação metropolitana de Belém (1960-1997)*. Belém, Paka-Tatu.
- VALLADARES, L. P. (1978). *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, J. Zahar.
- VENTURA NETO, R. da S. (2012). *Circuito imobiliário e a cidade: o espaço intraurbano de Belém entre alianças de classes e dinâmicas de acumulação*. Dissertação de mestrado. Belém, Universidade Federal do Pará.

Texto recebido em 19/fev/2024

Texto aprovado em 17/jul/2024

Cadernos Metrópole

Escopo e política editorial

A revista *Cadernos Metrópole* tem como enfoque o debate de questões ligadas aos processos de urbanização e à questão urbana, nas diferentes formas que assume na realidade contemporânea.

A revista possui periodicidade quadrimestral, com edições publicadas no primeiro dia útil do mês, correspondentes a janeiro, maio e setembro.

Trata-se de periódico dirigido à comunidade acadêmica em geral, especialmente, às áreas de Arquitetura e Urbanismo, Planejamento Urbano e Regional, Geografia, Demografia e Ciências Sociais.

A revista publica textos de pesquisadores e estudiosos da temática urbana, que dialogam com o debate sobre os efeitos das transformações socioespaciais no condicionamento do sistema político-institucional das cidades e os desafios colocados à adoção de modelos de gestão baseados na governança urbana.

A revista está licenciada com uma Licença Creative Commons Attribution BY 4.0. Esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho para fins não comerciais, e embora os novos trabalhos tenham de lhe atribuir o devido crédito e não possam ser usados para fins comerciais, os usuários não têm de licenciar esses trabalhos derivados sob os mesmos termos.

A revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratização mundial do conhecimento.

A revista não aplica taxas de submissão, publicação ou de qualquer outra natureza em seus processos, sendo um veículo científico voltado à comunidade científica brasileira.

A revista *Cadernos Metrópole* é composta de um núcleo temático, com chamada de trabalho específica, e um de temas livres relacionados às áreas citadas. Os textos temáticos deverão ser encaminhados dentro do prazo estabelecido e deverão atender aos requisitos exigidos na chamada. Os textos livres terão fluxo contínuo de recebimento.

Os editores convidam para cada edição temática profissionais da área para organizarem o número. Os organizadores devem preparar o texto para a chamada de trabalho com, no máximo, 300 palavras.

A revista publica textos em português, espanhol, inglês, francês.

A revista *Cadernos Metrópole* publicará seus artigos no idioma original e em inglês. A credibilidade e os custos da tradução serão de inteira responsabilidade dos autores.

Cadernos Metrópole está registrada com o ISSN impresso 1517-2422 e o ISSN eletrônico 2236-9996.

Direitos e responsabilidades do autor

Os artigos recebidos para publicação deverão ser inéditos, não tendo sido publicado em anais ou enviado a outro periódico simultaneamente.

É imprescindível o envio do Instrumento Particular de Autorização e Cessão de Direitos Autorais, datado e assinado pelo(s) autor(es).

Os autores serão comunicados por email da decisão final, sendo que a revista não se compromete a devolver os originais não publicados.

O conteúdo do texto é de responsabilidade dos autores.

Os autores se comprometem a providenciar as alterações sugeridas pelos pareceristas no menor tempo possível, não prejudicando o andamento da revista.

Os autores se responsabilizam pelo envio do texto no idioma inglês, que deverá ser traduzido e revisado por profissionais gabaritados.

A revista não publica texto de graduandos, mesmo que tenham participado da pesquisa. Seus nomes podem ser citados como “colaboradores” ao final do trabalho.

A revista não aceitará artigos assinados por mais de 3 autores.



Revisão por pares

Os artigos serão submetidos à apreciação dos membros do Conselho Editorial e de consultores *ad hoc* para emissão de pareceres.

Os artigos receberão duas avaliações e, se necessário, uma terceira. Será respeitado o anonimato tanto dos autores quanto dos pareceristas.

A avaliação dos manuscritos segue as opções:

- a) aceitar sem restrições
- b) aceitar com correções
- c) submeter novamente para avaliação
- d) rejeitar

O tempo médio de avaliação é de 6 a 12 meses a partir da data de submissão até sua aprovação/rejeição. Alguns casos podem ultrapassar esse período.

Os pareceristas se reservam o direito de emitirem comentários/conselhos, visando o aprimoramento do manuscrito, respeitando o estilo e opinião dos autores.

Os manuscritos que receberem a avaliação (c) terão a submissão rejeitada. Para uma nova avaliação e possível publicação, será necessário começar um novo processo, com a submissão do manuscrito revisado.

Os pareceristas que detectarem algum conflito de interesse na análise do manuscrito devem informar aos editores, para que sejam realocados para outro trabalho.

Caberá aos organizadores da edição e aos Editores Científicos a seleção final dos textos recomendados para publicação pelos pareceristas, levando-se em conta sua consistência acadêmico-científica, clareza de ideias, relevância, originalidade e oportunidade do tema.

Ética da publicação

A revista não tem condições de pagar direitos autorais nem de distribuir separatas.

A revista não aplica taxas de submissão, publicação ou de qualquer outra natureza em seus processos.

A revista possui rigoroso código de ética em sua produção científica, com total comprometimento dos profissionais envolvidos no processo editorial.

A revista utiliza programas de detecção de plágio, para identificar e impedir a publicação de artigos em que possa ter ocorrido má conduta de pesquisa.

Normas para apresentação dos artigos

Os artigos devem ser submetidos exclusivamente no portal Open Journal Systems, seguindo o link <https://revistas.pucsp.br/metropole>

A autoria NÃO DEVE constar no documento. Na submissão, em Resumo da Biografia, os autores devem informar: nome do autor, formação básica, instituição de formação, titulação acadêmica, atividade que exerce, instituição em que trabalha, unidade e departamento, cidade, estado, país, e-mail.

Os trabalhos devem ser apresentados, nessa ordem:

- título, de 12 palavras no máximo, em português, ou na língua em que o artigo foi escrito, e em inglês;
- resumo/abstract de, no máximo, 120 (cento e vinte) palavras em português ou na língua em que o artigo foi escrito e outro em inglês, com indicação de 5 (cinco) palavras-chave em português, ou na língua em que o artigo foi escrito, e em inglês;
- texto, digitado em Word, espaço 1,5, fonte Arial tamanho 11, tendo 20 a 25 páginas numeradas, incluindo tabelas, gráficos, figuras, referências bibliográficas; as imagens devem ser em formato JPG/PNG, com resolução mínima de 300 dpi e largura máxima de 13 cm
- títulos de seção, de, no máximo, 6 palavras;
- referências bibliográficas, seguindo rigorosamente as instruções especificadas abaixo.

É imprescindível o envio do Instrumento Particular de Autorização e Cessão de Direitos Autorais, datado e assinado pelo(s) autor(es). Em caso de dúvida, consulte o Manual de Submissão pelo Autor.

A revista não publica texto de autoria ou (co)autoria de graduandos. Nesse caso, o nome do graduando será citado como “Colaborador”.

O artigo que não seguir as instruções acima terá a submissão cancelada.

Referências

As referências, que seguem as normas da ABNT adaptadas pela Educ, deverão ser colocadas no final do artigo, seguindo rigorosamente as seguintes instruções:

Livros

AUTOR ou ORGANIZADOR (org.) (ano de publicação). Título do livro. Cidade de edição, Editora.

Exemplo:

CASTELLS, M. (1983). *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Capítulos de livros

AUTOR DO CAPÍTULO (ano de publicação). “Título do capítulo”. In: AUTOR DO LIVRO ou ORGANIZADOR (org.). *Título do livro*. Cidade de edição, Editora.

Exemplo:

BRANDÃO, M. D. de A. (1981). “O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador”. In: VALLADARES, L. do P. (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro, Zahar.

Artigos de periódicos

AUTOR DO ARTIGO (ano de publicação). Título do artigo. *Título do periódico*. Cidade, volume do periódico, número do periódico, páginas inicial e final do artigo.

Exemplo:

TOURAINÉ, A. (2006). Na fronteira dos movimentos sociais. *Sociedade e Estado. Dossiê Movimentos Sociais*. Brasília, v. 21, n. 1, pp. 17-28.

Trabalhos apresentados em eventos científicos

AUTOR DO TRABALHO (ano de publicação). Título do trabalho. In: NOME DO CONGRESSO, local de realização. *Título da publicação*. Cidade, Editora, páginas inicial e final.

Exemplo:

SALGADO, M. A. (1996). Políticas sociais na perspectiva da sociedade civil: mecanismos de controle social, monitoramento e execução, parcerias e financiamento. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ENVELHECIMENTO POPULACIONAL: UMA AGENDA PARA O FINAL DO SÉCULO. *Anais*. Brasília, MPAS/ SAS, pp. 193-207.

Teses, dissertações e monografias

AUTOR (ano de publicação). *Título*. Tese de doutorado ou Dissertação de mestrado. Cidade, Instituição.

Exemplo:

FUJIMOTO, N. (1994). *A produção monopolista do espaço urbano e a desconcentração do terciário de gestão na cidade de São Paulo. O caso da avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

Textos retirados de Internet

AUTOR (ano de publicação). *Título do texto*. Disponível em. Data de acesso.

Exemplo:

FERREIRA, J. S. W. (2005). *A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil*. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/index.html>. Acesso em: 8 set 2005.

Edições

Todas as edições da Cadernos Metrópole podem ser consultadas nos endereços:

www.revistas.pucsp.br/metropole

www.cadernosmetropole.net

Rede Observatório das Metrópoles

Cidade	Instituição	Coordenador
Aracaju	Universidade Federal de Sergipe	Sarah Lúcia Alves França
Baixada Santista	Universidade Federal de São Paulo Pontifícia Universidade Católica de Santos	Tania Maria Ramos de Godoi Diniz
Belém	Universidade Federal do Pará	Juliano Pamplona Ximenes Ponte José Júlio Ferreira Lima
Belo Horizonte	Universidade Federal de Minas Gerais Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais Universidade Federal de Ouro Preto Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais Fundação João Pinheiro	Júnia Maria Ferrari de Lima Thiago Canettieri de Mello e Sá
Brasília	Universidade de Brasília Ministério da Igualdade Racial Universidade Federal de Goiás Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico	Thiago Trindade Benny Schvarsberg
Curitiba	Universidade Federal do Paraná Universidade Federal do Paraná Pontifícia Universidade Católica do Paraná Universidade Tecnológica Federal do Paraná Universidade Positivo Frente Mobiliza Instituto Federal do Paraná – União da Vitória	Carolina Batista Israel Luiz Belmiro Teixeira
Fortaleza	Universidade Federal do Ceará Texas A & M University, TAMU, Estados Unidos	Maria Clélia Lustosa Costa Luis Renato Bezerra Pequeno
Goiânia	Pontifícia Universidade Católica de Goiás Universidade Federal de Goiás Universidade Estadual de Goiás Secretaria Municipal de Planejamento da Prefeitura de Goiânia	Celene Cunha A. M. Barreira
Maringá	Universidade Estadual de Maringá	Celene Tonella Antonio Rafael Marchesan Ferreira Ricardo Luiz Töws
Natal	Universidade Federal do Rio Grande do Norte Universidade Estadual do Rio Grande do Norte Prefeitura Municipal de Natal	Maria do Livramento Miranda Clementino
Norte Fluminense	Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro Universidade Federal Fluminense Instituto Federal Fluminense Universidade Candido Mendes	Wania Amélia Belchior Mesquita Érica Tavares da Silva Rocha Humberto Mario Meza
Paraíba	Universidade Federal de Campina Grande Universidade Federal da Paraíba Habitat para Humanidade Brasil Fórum de Reforma Urbana da Paraíba Fórum do Diretor Participativo de João Pessoa	Livia Izabel Bezerra de Miranda
Porto Alegre	Universidade Federal do Rio Grande do Sul Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul Universidade La Salle Centro de Direitos Econômicos e Sociais Fundação Escola Superior do Ministério Público Coletivo A Cidade que Queremos ATUA POA	Vanessa Marx Heleniza Ávila Campos
Recife	Universidade Federal de Pernambuco	Fabiano da Rocha Diniz Mariana Angela de Almeida Souza
Rio de Janeiro	Universidade Federal do Rio de Janeiro Universidade do Estado do Rio de Janeiro Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	Marcelo Gomes Ribeiro
Salvador	Universidade Federal da Bahia Universidade Católica do Salvador	Gilberto Corso Pereira
São Paulo	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo Universidade de São Paulo	Lucia Maria Machado Bógus Suzana Pasternak
Vitória	Instituto Jones dos Santos Neves Universidade Federal do Espírito Santo Universidade de Vila Velha	Pablo Silva Lira Mariana Paim Rodrigues