

Um olhar crítico sobre as repercussões urbanas das políticas de distritos criativos

Daniel Sanfelici

Doctor en Geografía Humana por la Universidad de São Paulo.
Departamento de Geografía, Universidad Federal Fluminense. Brasil.

E-mail: danielsanfelici@gmail.com

O universo dos debates sobre políticas públicas é ocasionalmente capturado por modas intelectuais que se pretendem soluções universais e inovadoras para os problemas que afligem as metrópoles. Esses modelos de política pública circulam com notável fluidez entre as redes de interação que aproximam profissionais do planejamento regional e urbano, formuladores de políticas públicas, políticos, consultores e acadêmicos, muitas vezes exercendo um poder de sedução que embaça a visão destes profissionais, e da sociedade mais ampla, diante das insuficiências e riscos que lhes são inerentes. Nos últimos anos, tanto em países desenvolvidos quanto em países em desenvolvimento, ganhou repercussão um modelo de política urbana e regional assentado na ideia de promover cidades que acolham e fomentem a criatividade, vista como espinha dorsal da competitividade na nova economia do conhecimento que emergiu das ruínas do capitalismo fordista. Trata-se de uma política que se anuncia, primordialmente, como política econômica: na atual economia globalizada, as cidades bem-sucedidas em criar empregos e gerar renda seriam aquelas que conseguem atrair ou fomentar endogenamente os setores econômicos associados à criatividade, como design, moda, publicidade e marketing, produção editorial, artes e cultura, etc. No entanto, a política encerra também uma dimensão eminentemente espacial e urbana, na medida em que prescreve intervenções no ambiente construído urbano como requisito imprescindível para atrair estas atividades e setores, cujo bom desempenho se nutre da proximidade espacial. Daí que as políticas inspiradas na ideia de cidades criativas devam ser igualmente apreciadas em sua condição de políticas urbanas, pois sua implementação afeta a distribuição dos usos do solo urbano, modifica os preços dos terrenos e imóveis, promove a atividade de construção e incorporação imobiliária e, quando bem-sucedidas do ponto de vista de seus objetivos, redistribui atividades econômicas e grupos sociais no interior do tecido metropolitano.

São, portanto, muito oportunos os artigos “La política de distritos del sur de Buenos Aires: una mirada en perspectiva”, de Soledad Arqueros e Carolina Gonzalez Redondo, e “Renovación urbana en el sur porteño y el ‘éxito’ del Distrito Tecnológico: algunas claves para comprender el dinamismo inmobiliario”, de Maria Eugenia Goicoechea. Ainda que com um olhar um pouco diferenciado, ambos os textos lançam um olhar sobre as repercussões urbanas das políticas de distritos criativos promovidas pela prefeitura de Buenos Aires na parte sul do município,

historicamente uma área menos privilegiada da cidade portenha, em oposição aos bairros mais afluentes do norte. Mais do que apenas retrato do que ocorre nesta cidade, os artigos suscitam uma reflexão mais ampla sobre as contradições destas políticas quando introduzidas em países latino-americanos, tão distantes, do ponto de vista social e urbanístico, dos países que são, via de regra, o berço destas ideias. O artigo de Soledad Arqueros e Carolina Gonzalez Redondo oferece um panorama geral da política, implementada a partir de 2008, de criação de distritos especializados de desenvolvimento econômico na parte sul do município de Buenos Aires. Foram ao todo quatro distritos criados: o Distrito Tecnológico (Parque Patricios); o Distrito del Diseño (Barracas); o Distrito de las Artes (La Boca); e o Distrito del Deporte (Villa Soldati). Inspirada em casos bem-sucedidos de desenvolvimento local em cidades como Barcelona e no Vale do Silício, a política portenha recorre a um leque de incentivos de natureza tributária (ex: isenção de impostos), financeira (ex: linhas de crédito subsidiado) e regulatória (ex: flexibilização dos coeficientes de aproveitamento do solo) para atrair as empresas nos setores priorizados para os bairros da região sul da cidade, esvaziados economicamente depois do fechamento de grandes indústrias e encerramento das atividades portuárias e de logística. Além dos incentivos diretamente concedidos às empresas, a prefeitura executou importantes investimentos para aprimorar a infraestrutura da região, principalmente de transporte. Ainda que o artigo não se aprofunde nas mudanças socioespaciais ocorridas em cada distrito em particular, é importante notar, em primeiro lugar, que a política produziu resultados diferenciados nos quatro distritos, sendo em Parque Patricios onde se verificou maiores efeitos do ponto de vista da mudança territorial urbana. Para além disso, o artigo também assinala que a política não se efetivou sem suscitar conflitos, como foi o caso dos questionamentos de moradores e artistas tradicionais residentes do bairro da Boca, incomodados com os incentivos direcionados prioritariamente a artistas de fora que desejassem se instalar no bairro.

O artigo de Maria Eugenia Goicoechea dirige um olhar mais detido sobre o caso do Distrito Tecnológico de Parque Patricios, que conseguiu atrair um número maior de empresas do que os demais distritos. Goicoechea mostra que, se bem que a política tenha sido formulada visando à atração de empresas inovadoras no setor de tecnologia da informação, os benefícios concedidos à atividade imobiliária, sobretudo na forma de flexibilização da legislação urbanística, produziram mudanças territoriais significativas, com a construção de novas tipologias, mais sofisticadas, de edifícios de uso residencial e corporativo. Igualmente importante, o artigo registra, apoiado em entrevistas com funcionários do poder público local, uma influência significativa do empresariado na definição das diretrizes básicas da política do Distrito Tecnológico.

A leitura dos artigos provoca algumas reflexões. Em primeiro lugar, quanto à natureza desta política de distritos criativos/tecnológicos. Trata-se de uma política de desenvolvimento econômico local que se justifica a partir de premissas bastante questionáveis, como alguns autores já sublinharam (Peck, 2005; Evans, 2009): primeiramente, porque não há evidências suficientes para sustentar a hipótese de que a atração de membros da “classe criativa”, na terminologia de Richard Florida, represente, de fato, o encontro do Santo Graal do crescimento urbano-regional; tampouco parece haver sólidas evidências de que incentivos tributários e regulatórios focalizados em setores criativos sejam suficientes para gerar uma

ciclo virtuoso de crescimento assentado na inovação tecnológica. Com efeito, sabe-se hoje que o desenvolvimento local e regional é um fenômeno muito mais complexo do que supõem algumas dessas receitas, pois decorre da combinação de fatores contextuais de ordem política, institucional e regulatória, bem como de uma coordenação/cooperação entre escalas espaciais de governança (Storper, 2013; Fernandez et al, 2012). Este último aspecto é relevante quando confrontado com duas características da política de distritos criativos estudada pelas autoras: ela é formulada e implementada essencialmente na escala do município, ignorando conexões e sinergias que podem ocorrer na escala metropolitana e regional mais ampla; e, adicionalmente, a política parece ser relativamente indiferente às especificidades sociais da Argentina e dos países latino-americanos de modo geral, pouco afeitos aos requisitos destes setores criativos em função, entre outras coisas, dos níveis baixos de qualificação de grande parcela da população — o que pode ser evidenciado pelas dificuldades enfrentadas, por exemplo, pela política chilena de start-ups, bem mais abrangente e estruturada do que o caso do município de Buenos Aires, uma vez que é executada na escala nacional (O'Neill, 2017).

Isto nos conduz, então, a um segundo ponto de interesse: ainda que travestida de política de desenvolvimento econômico, a política de distritos criativos implementada em Buenos Aires e em outras cidades que vêm adotando este modelo é muito mais uma política de requalificação/reconversão do solo urbano, dirigida com frequência para antigas áreas de uso industrial e portuário que sofreram um esvaziamento por efeito da reestruturação produtiva e da globalização das economias. São políticas efêmeras (fast policies, diria Jamie Peck (2011)) que, cada vez mais, “viajam” para realidades sociais muito distintas daquelas em que foram concebidas, com o auxílio de veículos de divulgação como think tanks, consultorias privadas e gurus de política pública. Os artigos evidenciam com clareza algumas implicações deste modelo de intervenção urbana. Em primeiro lugar, é notório o conflito de interesse em sua formulação, uma vez que, como demonstra Goicoechea, os próprios beneficiários dos incentivos tributários foram parte ativa no desenho de suas diretrizes fundamentais. Não se trata, aqui, de um caso isolado: em muitas cidades, políticas de reestruturação urbana assentadas em parcerias público-privadas tiveram participação decisiva dos capitais privados, sobretudo de base imobiliária, em sua formulação, como foi o caso do projeto de revitalização do porto do Rio de Janeiro, vitrine da cidade para as Olimpíadas de 2016 (Sarue, 2016). Dito isso, convém assinalar que nem toda participação do setor privado em projetos urbanos deve ser reduzida, de forma direta, a uma mera ilustração de um modelo universal de neoliberalismo urbano, sob o risco de tornar vago e mesmo inoperante um conceito relevante para desvendar os processos de reestruturação urbana (Le Galès, 2016). Nesse sentido, mais pesquisas empíricas e comparativas são necessárias para iluminar as tramas que aproximam, em diferentes contextos e com diferentes consequências, os capitais privados do planejamento urbano e das políticas urbanas (Marques, 2016). Em segundo lugar, e mais importante, é preciso destacar os efeitos urbanísticos e sociais destas intervenções. Ambos os textos repertoriam muito bem mudanças importantes no caso de Buenos Aires: no distrito de Parque Patricios, a conversão do estoque imobiliário do bairro para usos residenciais e comerciais de maior valor, registrada de forma detalhada por Goicoechea, foi favorecida por flexibilizações regulatórias para o setor imobiliário, o que coloca no

horizonte uma elevação mais geral dos preços imobiliários, dificultando o acesso a moradores de menor renda e a presença de atividades econômicas de menor valor agregado (digo “no horizonte” porque considero o registro da evolução dos preços no curto prazo, contido no artigo de Goicoechea, ainda insuficiente para se afirmar categoricamente a inserção do bairro em um novo patamar de preço, que só se verifica em prazos bem mais alargados). No caso da Boca, bairro já há muito tempo cobiçado e parcialmente apropriado pela indústria do turismo, as mudanças consolidam este perfil de uso turístico, pressionando os moradores tradicionais do bairro e suas atividades tradicionais. Em resumo, são políticas desenhadas, em linhas gerais, para a reconversão de espaços urbanos bem situados para usos de maior valor, colocando em risco grupos sociais de menor renda (sobre as políticas de cidades criativas, ver também Ponzini & Rossi, 2010).

Finalizo, porém, com uma nota um pouco mais otimista. Como se sabe, nem todas estas políticas se concretizam conforme os desígnios daqueles que, frequentemente a portas fechadas, as conceberam. Isto por duas razões: primeiramente, por dependerem bastante do capital privado, até mesmo a existência de subsídios e benefícios generosos não garante a atratividade de novos capitais para uma área, e para ver isto basta contrastar os resultados diferenciados dos quatro distritos de Buenos Aires estudados por Arqueros e Redondo; em seguida, há que se considerar que muitas destas intervenções, justamente pelas contradições que engendram e os riscos que impõem, enfrentam resistência de associações de moradores e outras organizações da sociedade civil. Nesse sentido, não se deve ignorar o potencial de reorientação destes grandes projetos por efeito da mobilização da sociedade civil, a fim de que eles possam contemplar, em alguma medida, o interesse público mais amplo. Políticas de reconversão de antigas áreas industriais não devem ser vistas como intrinsecamente negativas, mesmo nos casos em que há alguma elevação do preço médio do solo — o que é virtualmente inevitável em se tratando de mudança de um uso do solo obsoleto (fábricas e galpões desativados e deteriorados) para um uso mais adequado à realidade econômica das cidades. Nos casos de áreas industriais bem situadas em relação às principais infraestruturas e centralidades urbanas, sua reconversão para novos usos pode minimizar pressões para uma extensão desmesurada do tecido urbanizado, um fenômeno cujos custos sociais e fiscais são conhecidos. O importante, porém, é que esta redefinição dos usos do solo proporcione garantias de acesso (ou permanência, em alguns casos) aos grupos de menor renda e às atividades econômicas das quais dependem para sua subsistência. É aqui que entra a capacidade de mobilização de movimentos sociais urbanos e de organizações e associações comunitárias e de bairro: diante da visível crise de representatividade experimentadas por muitas democracias, é principalmente da sociedade civil que virá o ímpeto para direcionar as políticas urbanas para resultados social e ambientalmente mais justos, que permitam ampliar o exercício do direito à cidade.

Bibliografía

EVANS, G. (2009). Creative cities, creative spaces and urban policy. *Urban studies*, 46(5-6), 1003-1040.

- FERNÁNDEZ, V. R., VIGIL, J. I., & SEVAL, M. (2012). Explorando la región: territorios, escalas y relacionalidades. *Revista de Geografía Norte Grande*, (51), 21-41.
- LE GALÈS, P. (2016). Neoliberalism and urban change: Stretching a good idea too far?. *Territory, Politics, Governance*, 4(2), 154-172.
- MARQUES, E. (2016). De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. *Novos Estudos Cebrap*, v. 32.2, pp. 15-33.
- O'NEILL, S. (2017). Making Chile great again. *Foreign Affairs*. Obtido em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/chile/2017-05-03/making-chile-great-again>.
- PECK, J. (2005). Struggling with the creative class. *International journal of urban and regional research*, 29(4), 740-770.
- ____ (2011). Geographies of policy: from transfer-diffusion to mobility-mutation. *Progress in human geography*, 35(6), 773-797.
- PONZINI, D., & ROSSI, U. (2010). Becoming a creative city: The entrepreneurial mayor, network politics and the promise of an urban renaissance. *Urban Studies*, 47(5), 1037-1057.
- SARUE, B. (2016). Os capitais urbanos do Porto Maravilha. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 32.2, p. 79-97.
- STORPER, M. (2013). *Keys to the city: how economics, institutions, social interaction, and politics shape development*. Princeton: Princeton University Press.