



por

João Seixas

jseixas@ics.ul.pt

*Doutor em Geografia
Urbana pela Universitat
Autònoma de Barcelona,
Mestre em Urban Planning
na London School of
Economics and Political
Science. Professor do
Instituto de Ciências Sociais
(ICS) Universidade de
Lisboa.*

Os Mega Eventos na Cidade

Imagética Social, Política Econômica e Governança Urbana

Os resultados da última enquete do Observatório das Metrôpoles mostram que existem importantes dúvidas em como os grandes eventos poderão efetivamente qualificar as cidades e a condição urbana dos seus habitantes. A partir desses resultados o pesquisador da Universidade de Lisboa, João Seixas, faz uma reflexão sobre análises críticas levantadas por diversos estudos académicos e independentes que têm sido produzidos recentemente, apontando algumas condições para que os Mega-projetos possam resultar numa efetiva qualificação das cidades onde estes se desenvolvem.

Em seu artigo, João Seixas discute questões como a reconfiguração das políticas urbanas, governança e a imagética como potenciais ganhos advindos da realização de Mega Projetos. No entanto, o autor aponta para a necessidade de regeneração prévia ou paralela das estruturas sócio-políticas, de governança e de conscientização cívica da cidade, entre outras condições, para a realização das potencialidades de regeneração urbana por intermédio de Mega eventos.

Introdução

Os discursos e debates em torno dos mega-eventos nas cidades têm se revelado espelhos (mais que metáforas, pois a ligação é muito real) interessantíssimos da própria construção e crítica política e socioeconômica na cidade. Aqui parece concentrarem-se desde os mais vivos argumentos de exaltação cultural, expansão econômica e comunhão social, às maiores críticas de desvio de políticas, apropriação de riqueza e secundarização da própria democracia. Sim, os mega-eventos trazem em si mega-questões.

Os resultados da mais recente enquete do Observatório das Metrôpoles mostram como existem importantes dúvidas em como – mais do que em se – os grandes eventos poderão efetivamente qualificar as cidades e a condição urbana dos seus habitantes. Mais de 50% das respostas mostram não crer em qualquer tipo de correspondência positiva; um terço destas consideram que tal correspondência é possível, mas somente se houver efetiva transparência, estratégia urbana e participação popular. Enfim, somente 1 em cada 7 dos respondentes crê em influências benéficas por simples efeitos de crowding-out e de externalidades quer de produção urbana quer de legado cultural e de capital motivacional. Estas respostas não são, evidentemente, base suficiente para grandes conclusões científicas – mas não deixam de espelhar muitas das mais recentes reflexões e análises críticas levantadas por diversos estudos acadêmicos e independentes que têm sido produzidos nesses âmbitos.

A Reconfiguração das Políticas Urbanas

As cidades são hoje caleidoscópios múltiplos e poliédricos – realidades cosmológicas já bem longe das clássicas e consideravelmente claras percepções do que era urbano, e de entendimentos e relações causa-efeito relativamente reconhecíveis num passado não muito distante. Sujeitas a crescentes pressões de múltiplas ordens, solicitando (e obtendo) mais responsabilidades, maior autonomia e maior visibilidade política, as cidades e suas expressões políticas tornaram-se objeto de significativas transformações nas últimas duas décadas. Um processo de importante recomposição da ação pública sobre as cidades e que está abrindo (mais do que consolidando, ainda) diversos tipos de caminhos.

Em simultâneo com estas fascinantes, mas inseguras aberturas, o reforçado papel das cidades (real e cognitivo) como agentes políticos tem igualmente colocado a política na cidade num lugar de crescente centralidade (inclusive mediática, como seria por demais expectável) no próprio contexto global das transformações da política e da sociedade como um todo. Como referiu Jouve (2004), “as políticas urbanas têm-se tornado, progressivamente, um espaço de recomposição do lugar entre a sociedade civil e a política”.

O governo urbano tornou-se (tal como a cidade) muito mais complexo. Uma complexidade que inclui agora não só a necessária atenção a uma vastíssima panóplia de atores (onde não poucos se confrontam em posições de competitividade por recursos e capi-

Com o anúncio da realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas no Brasil, criou-se uma expectativa na opinião pública em torno de uma conseqüente reestruturação urbana benéfica para a população habitante das grandes cidades brasileiras. Na sua opinião, os investimentos e as intervenções urbanas relacionados a estes mega-eventos esportivos corresponderão à tal expectativa?

Não, pois experiências anteriores, como os Jogos Pan-americanos, demonstraram que os benefícios oriundos de mega-eventos esportivos ficam sempre restritos a pequenas parcelas da sociedade, enquanto a maior parte da população é prejudicada.

41 49.4%

Sim, desde que haja transparência e participação popular nos processos de planejamento dos projetos relacionados aos mega-eventos esportivos.

28 33.7%

Sim, pois a infra-estrutura desenvolvida em função dos mega-eventos esportivos será sempre um importante legado para as cidades-sede e sua população.

12 14.5%

Não, os mega-eventos esportivos trazem apenas prejuízo para as cidades-sede e transtornos para seus habitantes.

2 2.4%

Resultado da enquete lançada no site.

tais de diversos níveis), mas também onde se conjugam maiores dinâmicas quer de energia quer de entropia urbana, com uma menor clareza na percepção das problemáticas (ou das fronteiras perceptíveis de ação), e uma maior dificuldade no controle e na avaliação das políticas e decisões públicas. Os receios de perda de entendimento do que está em causa – e, muitas vezes, mesmo do que está a ser feito – por parte dos agentes de governo, têm direcionado uma boa parte das propostas e exercícios de governação urbana para políticas crescentemente localizadas e de objetividade consideravelmente simples e direta. Uma objetividade simplificada na sua imagética e nas suas mensagens social e política, e na sua suposta capacidade de percepção, gestão e controle dos respectivos dossiers. Embora com evidentes elementos positivos e permitindo uma considerável objetividade na própria apropriação social e avaliação crítica de cada processo, a gestão urbana por projeto tem conduzido a uma relativa perda de capacidade de construção de estruturas estratégicas mais integradas, tanto para a cidade como para a sua própria política e governação – surgindo a maior parte das vezes apenas soluções de contingência e compromissos parciais.

A Imagética dos Mega-Projetos

Essas tendências da política urbana são terreno extraordinário para a força discursiva dos mega-eventos e dos grandes projetos na cidade. Na sua formulação, estes conjugam de forma muito objetiva e eficaz, uma série de elementos catalisadores de dinâmicas urbanas, das sociais às financeiras e das económicas às culturais. Por seu lado, propõem projetos concretos e facilmente perceptíveis, quer pelos principais atores político-económicos, quer pela população em geral. Uma combinação aparentemente imbatível.

O que são mega-eventos? São eventos culturais ou desportivos de âmbito internacional ou mesmo planetário, ações coletivas e efêmeras que comportam status simbólicos e escalas espaciais e temporais muito significativas. Falamos, sobretudo, de Jogos Olímpicos, Copas do Mundo, Feiras Universais (hoje mais conhecidas como Expos), ou ainda (em menor grau) Capitais de Cultura, Torneios de Tênis ou Grandes Regatas. Têm se colocado como uma das mais relevantes linhas de exaltação e de demonstração de hegemonia e de poder político-económico e cultural das nações e das cidades mais dominantes do planeta. Assim, se afirmando desde a era modernista de construção das nações, impérios e nacionalidades nas sociedades industrializadas – desde as exposições universais do século XIX e dos Jogos Olímpicos (re) iniciados em 1896. E, atualmente se amplificando

ainda mais, numa era pós-modernista de globalização da política económica, da comunicação e imagem, e da condição hedonista – e assim dando uma considerável preferência aos eventos desportivos, face quer a uma certa crise da ciência e dos diversos positivismo, quer a uma maior busca de relatos individuais e coletivos de sonho e de dramatização. Assim se permitindo a construção de símbolos marcantes nas esferas sociais, com uma força tecno-cultural socialmente transversal, das elites às classes mais populares. Cada mega-evento permite a consolidação de uma determinada temporalidade geracional. De forma notável, os mega-eventos combinam em si um duplo carácter de hub (centralidade nodular) espacial e urbano, mas também de hub temporal (Roche 2003).

A crescente valorização dos mega-eventos nas políticas urbanas corresponde também às tendências globais de alteração das cadeias de valor e das paisagens económico-industriais. Aos fortíssimos efeitos cognitivos e identitários e às correspondentes propostas de vanguardismo estético e arquitectónico, ligam-se ainda as atrás já enunciadas direções políticas de competitividade urbana e de catalização de energias urbanas (e da própria governança e do capital sócio-cultural) por meio de projetos e de parcerias público-privadas bem concretas e objetivas. Uma materialização bem visível da vontade dos governos urbanos para, com autonomia acrescida, se comportarem como verdadeiros governos globais – sendo assim acompanhados pelos governos centrais, pela sua muitas vezes única dimensão em que se envolvem de forma mais intrínseca na cidade.

Os Mega-eventos comportam consigo Mega-projetos. Projetos normalmente contratualizados entre grandes instituições públicas e privadas, quase sempre ligados a impactantes operações mediáticas, ligados a uma produção urbana de forte pendor imobiliário, de carácter e valoração arquitectónica muito moderna, e implicando avultados níveis de investimento financeiro, e de expectativas de retorno – elementos que se fazem repercutir, por sua vez, em elevados valores financeiros para a venda e/ou ocupação do edificado construído. São muitas vezes desenvolvidas estruturas paralelas e relativamente autónomas de planeamento e gestão urbanística, com considerável cunho de ‘soft zoning’ e de mixes de funções adaptados às perspectivas de investimento, propondo-se novas centralidades económicas e estratégias de atração de clusters económicos (tais como as TICs, a energia e o ambiente, a biomédica) e dando-se ainda uma grande relevância à mobilidade de escala regional e global. Por outro lado, tem se dado muito pouca relevância às dimensões sociais, embora verifiquem-se propostas interessantes nos pós-even-

tos como a disponibilização de habitação social e a preços controlados ('affordable housing').

São assim estes projetos de escala elevada, cujas características e temporalidades exemplares procuram transmitir a perspectiva de obtenção de externalidades urbanas e de efeitos transformadores aos territórios, setores e escalas mais diversificadas das respectivas cidades. Embora Hall (1988) nos recorde que na cidade sempre existiram projetos de referência (desde as manifestações de opulência da Roma Antiga e passando pelos projectos urbanísticos racionalistas dos séculos XVIII e XIX), é manifesto que, hoje em dia, muitos políticos e planeadores urbanos pensam, tal como Ferreira (2005), que "a realização de grandes eventos (eventos 'marcantes') constitui – quando devidamente programada e integrada numa estratégia ambiciosa – uma oportunidade para desencadear profundas transformações nas cidades e nos sistemas territoriais".

Há que se referir ainda que tem sido no âmbito dos Mega-eventos que, em significativa medida, tem se contextualizado uma parte relevante do grande desenvolvimento do city marketing, ou mesmo do branding urbano. Na busca de atração de notoriedade e de investimentos, procura-se desenvolver uma determinada estilização imagética essencialmente virada para os mercados empresarial e turístico. É paradigmático o caso de Barcelona e a realização dos Jogos Olímpicos de 1992 quando, reconhecidamente, e para além do projeto urbano de cidade como um todo, se viu esta alcançada para um primeiro plano do mapa simbólico planetário, posição que exigiu e que tem exigido da cidade, simultaneamente, um elevadíssimo esforço de não excessiva cedência a determinadas lógicas de capitalização e de mediatismo – esforço esse sem garantia de ter sido conseguido, como se parece comprovar nas significativas diferenças nos processos e nos resultados referentes a outro grande evento realizado na cidade doze anos depois, o Fórum das Culturas (Albet, 2004).

A Governança dos Mega-projetos

Para além – ou justamente, perante a força – dos pressupostos e das justificações inerentes à afirmação dos mega-eventos e mega-projectos, há que dar ainda um importante enfoque analítico nas cruciais dimensões dos seus processos e desenvolvimento. Relembremos, tal como Guerra, que "hoje, as críticas às políticas e programas de 'produção de cidade' parecem ser mais sobre o seu accionamento do que sobre a sua concepção" (2003).

E, nestes âmbitos, a gestão urbana por projetos – quer por Mega-eventos e suas enormes forças

simbólica e política, quer por Mega-projetos e suas estruturas de produção urbana e de cariz fiduciário – tem sido objeto de uma importante série de análises críticas. Para além dos riscos de uma relativa secundarização das estratégias da cidade como um todo, retorquindo-se muitas vezes e de forma simples que os projetos/eventos devem servir as estratégias de desenvolvimento urbano, e não o contrário (Smith e Fox, 2007); os discursos críticos têm focado o excessivo domínio das perspectivas de valorização da propriedade urbana, bem como o controle da maioria dos processos e decisões por círculos restritos e comunidades políticas semi-fechadas, prosseguindo no seu conjunto estratégias pouco coletivas. Nestes âmbitos, afiguram-se particularmente relevantes as teorias dos regimes urbanos desenvolvidas desde os anos 1980, bem como as formulações mais recentes de regimes urbanos liderados pelo próprio setor público, não necessariamente com maior transparência e pluralidade. O professor da Universidade de Nova York, Neil Brenner, desenvolveu a formulação dos Glocal Competitive Stadual Regimes (2004), comunidades políticas lideradas por governos locais, muitas vezes movidas por projetos e simbologias socialmente apropriadas, estruturadas por formas de governança heterárquica e relativamente fechada. Nestes regimes urbanos, a prossecução de objetivos de um grupo específico de stakeholders (públicos e privados) acaba por originar a secundarização de objetivos sócio-urbanos mais colectivos e equitativos, bem como o não desenvolvimento de atitudes e de metodologias mais democráticas, desde processos de discussão pública, de participação e de envolvimento social, a processos de avaliação transparentes e a realização de cuidadas e independentes análises custo-benefício.

Assim, e contendo importantes doses de simbologia e de esperança espacial e temporal, a realização de Mega-eventos não deixa porém de estar sujeita a cambiantes ou apropriações que lhe configurem trajetos e sobretudo resultados distintos dos inicialmente perspectivados, mesmo quando (ou especialmente quando?) suportados por elementos com capital simbólico e discursivo enormemente poderoso. O risco é o de que no confronto entre as transformações em curso na política urbana e a redefinição dos contextos político e relacional – onde se revela particularmente difícil transformar estruturas vigentes e com interesses relativamente consolidados – outro tipo de enquadramentos e de relações de poder, distintos dos discursos, possam ganhar forma. Afinal, neste contexto de grandes mudanças e num caleidoscópio evolutivo complexo, onde apesar da abertura de uma série de possibilidades novas, muitas outras continuam fechadas, e onde muitas das propostas mostram

não deter uma base de enquadramento estratégico socialmente integrado e verdadeiramente democrático, que tipo de enquadramentos sócio-políticos se estarão a reestruturar nos territórios urbanos? Ou, se quisermos colocar a questão de forma mais direta, nesta era de compulsão simbólica, quem governará, afinal, as cidades?

Luzes e Sombras dos Mega-Eventos como Dínamos Urbanos

É inegável que muitas potencialidades de regeneração urbana por intermédio da força simbólica de Mega-eventos podem se tornar efetivamente reais. Porém, as análises ex-post de diversos Mega-eventos mostram que este tão desejado, mas afinal, relativamente pouco realizado cenário se sucede sobretudo se existe uma paralela (ou melhor, uma relativamente prévia) regeneração das estruturas sócio-políticas, de governança e de consciencialização cívica da cidade. Os resultados nestes casos são bem visíveis, até mesmo ao nível das perspectivas estritamente financeiras. Pois também, nesta dimensão há que avaliar os impactos a escalas amplas espaciais e temporais: a médio e longo prazo os resultados financeiros dos eventos têm deixado manifestamente a desejar, com sérios prejuízos acumulados especialmente para as autarquias locais que ficam a gerir os equipamentos, tendo já várias cidades equacionado a venda ou demolição de estádios inteiros. Os exemplos manifestamente positivos como o do já referido caso de Barcelona 1992 mostram a relevância da abertura e das estratégias integradoras nas esferas políticas locais, não obstante a especificidade de cada um destes casos – o que por sua vez também corrobora a grande importância da especificidade que deve haver em cada cidade e na sua própria construção, não banalizando propostas e processos. A construção sustentada de comunidades políticas urbanas e a consolidação do capital social e cultural numa cidade também se faz por projetos, evidentemente – e por muitos projetos, desejadamente. Mas há que atender à relevância vital de elementos (ou mesmo de princípios) sócio-políticos a construir e defender desde a formação destes.

Listaríamos assim uma série de condições para que os Mega-projetos possam resultar numa efetiva qualificação das cidades onde estes se desenvolvem: uma garantia de permanente transparência e debate em seu torno, não só na sua idealização como sobretudo na sua objetivação em sub-projetos e na sua construção e compleição; a inclusão destes nas estratégias globais e no planeamento urbano integrado da cidade; o compromisso do seu desenvolvimento como efetiva oportunidade para a cidade, priorizan-

do-se a prossecução de objectivos sociais e económicos de base equitativa face à sociedade e ao ambiente urbanos; a perspectiva destes poderem gerar uma boa mistura de impactos positivos em diferentes setores e áreas; de serem bem integráveis nas malhas urbanas envolventes e na cidade como um todo; de criarem, se possível, novas centralidades sócio-urbanas em conjugação com as existentes; de deterem um design urbanístico e arquitectónico demonstrativo; e ainda, de forma muito particular, de estar igualmente garantida uma gestão por objectivos com clara prestação de contas; e o seu desenvolvimento através de um modelo político e de gestão democrática, exigente e verdadeiramente orientada para objetivos urbanos (Borja e Castells, 1997).

As cidades são feitas de oportunidades, de direitos, de ideias e de relações. São locais de desejo onde se juntam fortes lastros de passado e tênues imagens do futuro, num desdobramento contínuo de mil e um projetos – dos Mega-projetos que marcam uma geração aos Micro-projetos ou mesmo Nano-projetos que compõem o nosso quotidiano. Todos são relevantes. Mas quando pensamos sobretudo nos Mega, e na sua vertente de festa e de celebração, há que atender com especial atenção ao fato de que o desejo na cidade deseja diferença. Deseja troca e relação – mesmo quando de política e de poder. Troca e relação a várias escalas e com várias propostas – da monumental à singular, da forte à tênue, à sutil, à cotidiana. O considerável esquecimento destas últimas terá sido o maior erro quer do modernismo funcionalista quer do capitalismo extremo – com seus eventos e projetos – muitas vezes se perdendo intrincados helicoidais do DNA urbano, normalizando e banalizando. A diferença, em cada janela de espaço-tempo, é base da cidade – para se suceder desejo, sonho e ficção. Para se suceder a evolução.

Há assim que saber interligar as diferentes escalas dos espaços e dos tempos na cidade, não desgarrando os eventos e os projetos uns dos outros, nem a sociedade do seu próprio futuro. Eventos e Projetos sim, mas não apenas nos círculos fechados de alguns, nem somente nos espaços restritos dos investimentos nem nos tempos limitados da festa; mas muito mais nos círculos amplos da democracia, nos espaços vastos da cidade e nos tempos longos da sociedade – e do seu futuro.

BIBLIOGRAFIA

ALBET, Abel (2004) La cultura en las estrategias de transformación social y urbanística de las ciudades in Cidades, Comunidades e Territorios Nº 9: 15-25, CET/ISCTE, Lisboa.

- BORJA, Jordi e CASTELLS, Manuel (1997) *Local and Global – Management of Cities in the Information Age* Earthscan Publications, Londres.
- BRENNER, Neil (2004) *Urban Governance and the Production of New State Spaces in Western Europe, 1960-2000* in *Review of International Political Economy*, 11:3, Routledge, Londres, 447-488.
- FERREIRA, António Fonseca (2005) *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões* Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- GUERRA, Isabel (2003) *Tensões do Urbanismo Quotidiano* in *Portas*, Nuno, Domingues, Álvaro, e Cabral, João *Políticas Urbanas – Tendências, Estratégias e Oportunidades* Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- HALL, Peter (1988) *Cities of Tomorrow* Blackwell Publishers, Londres.
- JOUVE, Bernard (2004) *Introduction : Le métropoles au croisement de la globalisation et de la transformation du politique* in *Jouve, Bernard e Booth, Philip Démocraties Métropolitaines – Transformations de l'état et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne* Presses de L'Université du Québec, Sainte-Foy.
- ROCHE, Maurice (2003) *Mega-Events, Time and Modernity. On time structures in global society* in *Time & Society* 12, N°1: 99-126.
- SMITH, Andrew e Fox, Tim (2007) *From 'Event-led' to 'Event-themed' Regeneration: the 2002 Commonwealth Games Legacy Programme* in *Urban Studies* 44 (5/6): 1125-1143.