

Del sueño olímpico al proyecto Porto Maravilha: el 'eventismo' como catalizador de la regeneración a través de grandes proyectos urbanos

Do sonho olímpico ao projeto Porto Maravilha: o 'eventismo' como catalizador da regeneração através de grandes projetos urbanos

From the Olympic dream to the Porto Maravilha project: the 'eventism' as a catalyzer for regeneration through large urban projects

Mauro Castro Coma

MS in Sociology at the Universitat Autònoma de Barcelona and Ph.D. candidate in Political Science at the Institut de Govern i Polítiques Públiques. Email: maurocastro.com@gmail.com

Resumen

El 'eventismo', o la promoción de grandes eventos, se ha venido aplicando como estrategia privilegiada al alcance de las administraciones locales con el fin de desarrollar operaciones de *marketing* urbano, ganar proyección internacional y como medio para justificar grandes proyectos de reforma. Este parece ser el caso de Rio de Janeiro que tomando como principal referente la ciudad de Barcelona, planea servirse de las Olimpiadas como elemento catalizador para revitalizar su zona portuaria a través de un proyecto de grandes dimensiones denominado Porto Maravilha, aprobado de forma excepcional un mes después del anuncio de la ciudad como sede olímpica. Pese a que este proyecto ha sido ampliamente elogiado entre los principales agentes económicos y públicos defendiendo el legado que éste supondrá para la ciudad, consideramos necesario realizar un análisis crítico respecto a los posibles impactos de su aplicación dada la naturaleza de las estrategias a través de las cuales se está llevando a cabo. A partir del proyecto Porto Maravilha como exponente de lo que en la literatura se conoce como grandes proyectos urbanos, resaltaremos algunas de las tensiones y problemáticas asociadas a estas intervenciones de gran escala y los desafíos para la democracia urbana provocados por la adopción de modelos de gestión basados en la gobernanza urbana de carácter empresarial.

Palabras-clave: Mega eventos. Empresarialismo urbano. Grandes proyectos urbanos.

Resumo

O 'eventismo', ou a promoção de grandes eventos, tem sido utilizado como estratégia privilegiada por administrações locais com a finalidade de desenvolver operações de marketing urbano, ganhar projeção internacional e como meio para justificar grandes projetos de reforma. Esse parece ser o caso do Rio de Janeiro, que, utilizando como principal referência a cidade de Barcelona, planeja servir-se dos Jogos Olímpicos como elemento catalizador da revitalização de sua zona portuária, por meio de um projeto de grandes dimensões denominado



ISSN 2175-3369
Licenciado sob uma Licença Creative Commons

Porto Maravilha, aprovado de forma excepcional um mês depois do anúncio da cidade como sede olímpica. Levando-se em conta que esse projeto tem sido amplamente elogiado pelos principais agentes econômicos e públicos defendendo seu suposto legado para a cidade, consideramos realizar uma análise crítica com relação aos possíveis impactos de sua aplicação, dada a natureza das estratégias que estão sendo adotadas para sua realização. A partir do projeto Porto Maravilha, como expoente do que na literatura se conhece como grandes projetos urbanos, ressaltaremos algumas das tensões e problemáticas associadas a essas intervenções de grande porte, e os desafios para a democracia urbana provocados pela adoção de modelos de gestão baseados na governança urbana de caráter empresarial.

Palavras-chave: *Megaeventos. Empreendedorismo urbano. Grandes projetos urbanos.*

Abstract

'Eventism' – that is, the profuse promotion of mega-events – has been implemented as a privileged strategy pursued by local governments aiming to develop urban marketing operations, to market the city at an international scale, and as a means to justify large-scale urban regeneration projects. This seems to be the case in Rio de Janeiro. By taking Barcelona as its main international reference, Rio's Administration is planning on using the Olympics as a catalyst to revitalize its waterfront through a large urban project called Porto Maravilha, approved in a condition of exceptionality just a month after the Olympic Games candidature for the city was confirmed. Although the project has been widely praised among the major economic and public elites standing out the legacy this will bring to the city, a critical analysis is required regarding the potential negative impacts it may imply given the speculative nature of the strategies through which it is currently being carried out. Taking Porto Maravilha's project as an exponent of what literature refers to as large urban projects, we will highlight some of the tensions associated with these large-scale interventions and the challenges it raises for urban democracy, mainly caused by the adoption of this entrepreneurial urban governance models.

Keywords: *Mega-events. Urban entrepreneurialism. Large urban projects.*

La renovación de la región portuaria será el mayor legado dejado para Río después de los Juegos [Olímpicos].

Eduardo Paes, Alcalde de RJ

¿Quién puede estar en contra del progreso? ¿Quién puede no querer que le mejoren el lugar donde vive? ¿Quién puede no querer que se desarrolle en tu ciudad una gran fiesta del deporte? [...] lo que decimos, no es 'no a las Olimpiadas ni a la Copa [...] no al Proyecto Porto Maravilha' sino [...] que queremos estar incluidos en el proceso, en esta fiesta de la ciudad y ser parte del progreso [...] por lo tanto, decimos ¿Maravilha para quién? Queremos que sea maravilloso también para la población local.

Líder Comunitario del barrio de Gamboa y miembro del Foro Comunitario do Porto

Introducción: el shock olímpico y la excepcionalidad del proyecto urbano¹

Río de Janeiro se prepara actualmente para recibir en los próximos años una serie de eventos de carácter internacional que permitirán a la ciudad posicionarse y promocionarse al exterior como una *ciudad global* atractiva para los turistas, preparada para los negocios, rentable y segura para los inversores, símbolo del esfuerzo de mejora y modernización de todo un país². La Conferencia Río+20 de NNUU en 2012, la Copa das Confederações en 2013, la Copa del Mundo de Fútbol para el 2014 y las Olimpiadas del 2016 se han acogido resaltando su potencialidad como estrategia para proyectar una (nueva) imagen al mundo acompañada de una fuerte voluntad de aprovechar estos acontecimientos como catalizadores de una ambiciosa agenda de regeneración y transformación urbana de la ciudad (Figura 1). En el marco de estos eventos nos interesa particularmente resaltar la trascendencia de uno de ellos. Tomando explícitamente como referente a la ciudad de Barcelona, Río de Janeiro planea servirse de las Olimpiadas para revitalizar su área portuaria como principal legado urbano de los juegos convirtiendo la zona en un nuevo polo turístico, de ocio y entretenimiento.

En su análisis de la celebración de los Juegos Panamericanos en Río de Janeiro en 2007, Gaffney (2010) ha señalado cómo aprovechando los discursos políticamente neutrales y universales del deporte y la centralidad que éste tiene en la identidad brasileña, los mega eventos deportivos han funcionado como un *shock* que permite implementar una determinada agenda urbana de carácter neoliberal e imponer formas temporales de gobernanza urbana de una institucionalidad propia y de carácter excepcional. Retomando la noción de *shock* planteada por Naomi Klein³, Gaffney resalta las estrategias de legitimación y las vías de implementación de las transformaciones realizadas en el marco de los Panamericanos. En esta misma lógica, la votación en régimen de urgencia del proyecto Porto Maravilha “menos de un mes después del anuncio de la victoria de Río de Janeiro como sede



Figura 1 - Praça Jornal do Comércio, Barrio Saude, Junio de 2011

Fuente: Foto de Mauro Castro.

de los Juegos bajo la justificación del necesario cumplimiento de los compromisos asumidos en el dossier de la candidatura Olímpica CO-RIO 2016” (OLIVEIRA, 2011, p. 12) es considerado por la autora el resultado de este “estado de emergencia” olímpico.

El sueño olímpico ha hecho de la ciudad “un empresario colectivo” unido para “poner la ciudad en el mapa mundial” permitiendo movilizar recursos de diferentes actores públicos y privados intentando apelar al consenso social y a la movilización cívica y patriótica que un mega evento como las Olimpiadas despierta (VAINER, 2000).

El proyecto, como será analizado más adelante, supone la modificación del plan director y la generación de una nueva institucionalidad que da pie a la entrada del sector privado dentro de los procesos de *policy making*. Recientes contribuciones como las de Moulart, Rodríguez y Swyngedouw (2005) y Salet y Gualini (2007) reconocen explícitamente la dimensión estratégica y la condición de “excepcionalidad” de la reurbanización a partir de mega-proyectos, produciendo el surgimiento de un estilo más dinámico y emprendedor de gobernanza urbana. Este nuevo carácter estratégico y proactivo de las administraciones implica cambios importantes en la reorientación de la política urbana así como en la instrumentación de la intervención pública. A raíz de la espiral competitiva,

¹ Una versión preliminar de este artículo fue presentada en 3er Seminario Internacional Capitalismo cognitivo “Revolução2.0: da crise do capitalismo global à constituição do comum” Rio de Janeiro, en Agosto 2011. Estoy agradecido a los dos referees anónimos por sus aportaciones y sugerencias. Las omisiones y errores son de mi entera responsabilidad.

² Lula da Silva hablando sobre la recién anunciada nominación de Río de Janeiro en Periódico *O Globo*, 2 de octubre de 2009.

³ Klein (2007) describe el llamado “capitalismo del desastre” como un sistema que para conseguir imponer sus medidas, altamente impopulares requiere de la existencia de un trauma social, de un “shock” que rompa con el estado de normalidad inmovilizando a la sociedad civil.

los gobiernos están recurriendo a técnicas e instrumentos de gestión originarios del mundo empresarial, como el marketing urbano, el planeamiento estratégico o el proyecto urbano que han pretendido sustituir la rigidez característica del planeamiento urbanístico tradicional aprovechando los estados de excepcionalidad y premura bajo los que una ciudad es sometida en preparación a estos mega eventos.

Consideramos que el Porto Maravilha puede ser analizado en el marco de la literatura en torno a los Grandes Proyectos Urbanos (SWYNGEDOUW et al., 2002; BIANCHINI et al., 1992; LOFTMAN; NEVIN 1995; SMYTH, 1994) que se han venido implementando en Europa y en Estados Unidos, analizando proyectos diseñados para promover el redesarrollo, regeneración o reconversión de áreas urbanas deterioradas o abandonadas, la ampliación de los perímetros urbanos, el fortalecimiento de ejes de crecimiento y/o la creación o rehabilitación de áreas de centralidad incluyendo los centros históricos. Aunque decididos localmente, como veremos a continuación en el caso de Río, estos megaproyectos de reforma se caracterizarían por capturar las tendencias dominantes de las nuevas políticas urbanas, convirtiéndose en un buen reflejo de las formas contemporáneas de gestión empresarial del espacio urbano.

Si bien estos proyectos se insertan en las directrices legales de planificación, la concepción inicial, el diseño y su ejecución se encuentra al margen de las estructuras de planificación formal, implicando cambios importantes en las prioridades. Nos interesa retomar el énfasis que Swyngedouw otorga a la noción de *excepcionalidad* en la medida en que ésta se relaciona con el ya mencionado estado de excepción y urgencia que Gaffney ha señalado en el proceso de toma de decisiones y legislación de los proyectos urbanos llevados a cabo en preparación a los grandes eventos en Río de Janeiro. De acuerdo con Swyngedouw et al. (2002, p. 26) la excepcionalidad “es una característica fundamental de la nueva política urbana, basada en la supremacía de iniciativas basadas en proyectos, colocándose sobre planes y procedimientos de regulación” en los que las autoridades justifican dicha excepcionalidad a partir de factores como su escala (proyectos de grandes dimensiones), su carácter emblemático (como aquí las

Olimpiadas), las presiones del tiempo, la necesidad de una mayor flexibilidad y criterios de eficiencia.

A través del caso del Porto Maravilha pretendemos de forma más general apuntar a una serie de transformaciones acontecidas en las tendencias globales de reorientación de las políticas urbanas a lo largo de las últimas décadas manifestadas tanto en los objetivos como en las formas, es decir, mudanzas en los fines de las políticas y en las nuevas prioridades de la agenda urbana, así como en los nuevos modelos de gestión y formas de gobernanza urbana ‘empresarial’. Mientras que el proyecto Porto Maravilha ha sido ampliamente elogiado entre los principales agentes económicos y públicos de la ciudad, los desplazamientos forzados de moradores, la violencia institucional contra las poblaciones de menores ingresos, la falta de transparencia y participación ciudadana en su elaboración y el papel predominante del sector privado y de los intereses del mercado inmobiliario han despertado reticencias y desconfianza entre los residentes cuestionando si el proyecto será verdaderamente un legado *maravilloso* también para los intereses de las comunidades y de los habitantes del Área Portuaria. A través de la implementación del proyecto Porto Maravilha intrínsecamente ligado a la nominación de Río de Janeiro como sede de las Olimpiadas de 2016, resaltaremos algunas de las tensiones y problemáticas asociadas a estas intervenciones de gran escala y a los desafíos para la democracia urbana provocados por la adopción de modelos de gestión basados en una gobernanza urbana de carácter competitivo y empresarial.

Por último, consideramos que el proyecto Porto Maravilha puede contribuir a los análisis en el campo de los estudios en torno al *eventismo*, refiriéndonos con este término a la actual tendencia global del uso de mega eventos como catalizadores de grandes proyectos de regeneración urbana (HILLER, 2000).

Los Juegos Olímpicos y otros mega eventos – muchos de ellos deportivos – se han convertido en una de las estrategias más visibles del *place marketing* en el marco de la gobernanza urbana empresarial, especialmente tras el referente de éxito económico de Los Ángeles con los Juegos Olímpicos en 1984 (SURBORG et al., 2008)⁴. Para resaltar la particularidad de este

⁴ Ejemplos de ciudades que han vinculado la realización de mega eventos deportivos con grandes estrategias de regeneración urbana podrían ser los Juegos Olímpicos de Sydney, Barcelona y Londres; los Juegos de la Mancomunidad (Commonwealth Games) en Manchester y Melbourne y los Juegos Mundiales de Estudiantes (World Student Games) en Sheffield (HALL, 2006).

fenómeno es útil la definición que Mauricio Roche (1994, 2006) ha aportado a la investigación en este campo, delimitando los mega eventos como eventos de gran escala a corto plazo con consecuencias a largo plazo, destinados a renovar la inversión en las ciudades anfitrionas (por lo general en el sector turístico) mediante la proyección de una imagen positiva de la ciudad, donde una elevada cantidad de recursos intervienen en su aplicación y en el legado físico de estas ciudades. La realización de estos mega eventos está asociada a la creación de infraestructuras y equipamientos – a menudo implicando deudas a largo plazo con Montreal en 1976 como ejemplo paradigmático⁵ – que en caso de éxito proyectan una imagen positiva de la ciudad anfitriona a través de medios nacionales e internacionales que se asume beneficiarán a largo plazo en términos de turismo e inversión extranjera.

De acuerdo con Greene (2003) la profusión de estos mega eventos se sitúa en el marco de la competencia inter-urbana por la captación de capital en el mercado global, donde éstos juegan un papel crucial permitiendo a las elites locales definir una imagen de ciudad atractiva para potenciales inversores y turistas, logrando integrar ciertos intereses corporativos con aquellos del gobierno en temas de desarrollo e imagen urbana. En este artículo nos interesará resaltar la dimensión urbana de este fenómeno, es decir cómo los mega eventos han venido vinculándose a una agenda más amplia de revitalización urbana que aprovecha el impulso de éstos para la construcción de infraestructura de renombre persiguiendo un crecimiento materializado a través de un patrón urbano de desarrollo en el que museos, equipamientos deportivos, centros de convenciones y eventos funcionan como catalizadores y ejes de consenso.⁶ En esta línea, Hall (2006, p. 64) plantea como los mega eventos deportivos emergen como elementos centrales en la competencia inter-urbana al menos en tres sentidos: “primero, la infraestructura necesaria para tales eventos es generalmente considerada como parte integral para el futuro desarrollo económico [...];

segundo lugar, la celebración de estos eventos es vista como una contribución a la vitalidad empresarial y el desarrollo económico y tercero, la capacidad para atraer eventos es a menudo considerada un indicador de rendimiento por derecho propio de la capacidad de una ciudad o región para competir”.

Siguiendo a Surborg et al. (2008) estos mega eventos deportivos requieren de una aproximación bidireccional – global y local – que de cuenta de las dimensiones transnacionales de la *máquina de crecimiento* urbano, en la medida en que éstos plantean una versión de máquina de crecimiento selectivamente transnacional y local cuya función principal es equilibrar el poder político tradicional de las coaliciones de desarrollo local, con la necesidad de responder a actores y coaliciones extra-territoriales, lo que denomina una diáspora de la máquina de crecimiento.

En su análisis de diversos mega eventos deportivos acontecidos tanto en Japón como en Canadá, Whitson y Horne (2006) señalan una tendencia a ‘subestimar los costos y sobrestimar los beneficios’ de tales acontecimientos. Una característica significativa del análisis de los mega eventos deportivos ha sido la brecha entre los pronósticos optimistas y los impactos reales de éstos en la economía, sociedad y cultura local, descuidado una evaluación en profundidad sobre su impacto urbano. Este artículo pretende ser una contribución modesta al análisis de casos concretos que permitan evaluar cuál es el impacto de los mega eventos, en qué forma contribuyen a la transformación urbana y hasta qué punto y en beneficio de qué sectores estas iniciativas generan crecimiento económico.

Del ‘efecto Guggenheim’ al ‘modelo Barcelona’

Para poder entender la relación entre la actual efervescencia en la implementación del proyecto de regeneración urbana Porto Maravilha y la promoción de mega eventos en la ciudad – y específicamente

⁵ Los Juegos Olímpicos de Verano celebrados en 1976 en Montreal fueron públicamente reconocidos como un desastre financiero que causó a la ciudad deudas que se prolongaron por 30 años después de la realización del evento (WHITSON; HORNE, 2006).

⁶ Al respecto cabe señalar que diversos autores han criticado la falta de estudios riguroso que midan tanto el verdadero impacto positivo sobre el desarrollo en las ciudades anfitrionas, como la prioridad misma dada a aspectos de desarrollo dejando en segundo término aquellos relacionados con bienestar social (HILLER, 2000). Dado que hospedar un mega evento suele ser iniciativa de segmentos de la élite que en última instancia deviene una iniciativa política a través del desarrollo de una justificación que moviliza el apoyo público; es también necesario analizar cómo se legitiman estos eventos para justificar el apoyo urbano (GREENE, 2003).

con los Juegos Olímpicos de 2016 – es necesario considerar algunos antecedentes. Desde hace más de tres décadas la zona portuaria de Río de Janeiro había sido objeto de propuestas de transformación tanto del sector privado como del propio gobierno local (Prefeitura), pero la falta de acuerdo entre el Gobierno Federal – principal propietario de tierras e inmuebles en la región –, la empresa concesionaria del puerto (Companhia DOCAS) y otros actores que operaban en la zona y que mantenían intereses a menudo divergentes, había frenando en repetidas ocasiones la posibilidad de tirar adelante un programa integral de revitalización del área (COMPANS, 2004).⁷

La regeneración dirigida por proyectos se había puesto en marcha a principios de esta década a partir de la propuesta del entonces Alcalde, Cesar Maia, apelando a la referencia de éxito en Bilbao y pretendiendo una revitalización de la zona portuaria a través de la edificación de una sede del Museo Guggenheim (FERREIRA, 2010). Al anunciar la firma del contrato el alcalde había argumentado que copiando el buque insignia que permitiera la regeneración urbana y económica de la ciudad española, se conseguiría el mismo resultado para la ciudad, es decir atraer más turistas, mejorar la imagen de la ciudad y en un plazo de tres o cuatro años utilizar el museo como palanca para la revitalización de la zona portuaria de Río de Janeiro⁸. La iniciativa había despertado fuertes movilizaciones contra la construcción del museo que cuestionaban la pertinencia tanto social como económica de una inversión de tal envergadura y el proyecto había sido finalmente impugnado por un juez arguyendo a irregularidades en el procedimiento⁹.

Con este antecedente la retórica que impulsa la regeneración del puerto ha pasado del ‘efecto Guggenheim’ al uso actual del ‘Modelo Barcelona’ como referencia. La inspiración ya venía de lejos; en mayo de 1993 la Prefeitura había preparado el “Seminario Estrategias Urbanas: Río-Barcelona” para discutir alternativas para el planeamiento urbano de la ciudad contando con la presencia de diversos especialistas barceloneses y a principios de los noventa se había firmado el Plano Estrategico da Cidade do Río de Janeiro 93 en el que se planteaba como proyecto prioritario para la ciudad la presentación a la candidatura de los Juegos Olímpicos de 2004 y la revitalización del área portuaria (COMPANS, 2004; OLIVEIRA, 2011).¹⁰

Si los efectos ‘regeneradores’ asociados a la construcción de un museo emblemático obra de algún arquitecto de renombre internacional (VICARIO; MONJE, 2003) no habían sido suficientemente convincentes para hacer frente a los enormes costes que éste acabaría suponiendo para las arcas públicas, la referencia del Modelo Barcelona asociada a una recuperación del litoral a partir del uso de un mega evento como las Olimpiadas consiguió por fin el alineamiento de voluntades que tanto se había buscado entre los diferentes niveles de gobierno y empresarios para acometer por fin, esa ansiada y ambiciosa intervención en la zona portuaria de la ciudad (OLIVEIRA, 2010; GAFFNEY, 2010). En junio del 2009 el Presidente Lula da Silva, el Gobernador del Estado Sergio Cabral y el Alcalde de la ciudad Eduardo Paes, participaban en la ceremonia de lanzamiento del proyecto anunciando que finalmente el sueño se había vuelto realidad (*um sonho que virou realidade*)¹¹ y que la regeneración de

⁷ Lo más que se había conseguido era a principios de esta década algunas intervenciones puntuales en la zona como la Ciudad de la Samba o la Vila Olímpica de Gamboa en el marco del “Plan de Recuperación y Revitalización del Área Portuaria de Río” (PCRJ, 2001).

⁸ Citado de <http://www.consciencia.net/artes/gug.html>

⁹ Sólo para la construcción se calculaba un gasto de R\$ 313,8 millones (cálculo basado en el “Relatório do Estudo de Viabilidade – Versão para Discussão” – Encarte Rio Estudos, publicado en el Diário Oficial de 22/11/02).

¹⁰ A la par del desarrollo de la cooperación público privada y el planeamiento estratégico, la celebración de grandes eventos (con las Olimpiadas en 1992 y el Forum de las Culturas en 2004) y las políticas de regeneración urbana han jugado un papel crucial en las políticas públicas de Barcelona, conformando el específico empresarialismo urbano barcelonés (Casellas, 2006). La ciudad de Río contó con la asesoría del arquitecto del proyecto de regeneración de la zona portuaria y de la Villa Olímpica de Barcelona -Oriol Bohigues- y de la consultora TUBSA (Tecnologies Urbanes de Barcelona) cuyo presidente era Jordi Borja, a su vez responsable de las primeras discusiones sobre la viabilidad de un nuevo Plan Estratégico para la ciudad de Río. Recientemente Eduardo Paes, actual alcalde de Río de Janeiro, ha firmado un convenio de colaboración con el Alcalde de Barcelona para facilitar el intercambio de información sobre temas relacionados con las Olimpiadas, anunciado que la ciudad seguirá este modelo de desarrollo aprovechando las Olimpiadas como catalizador de la recuperación de la zona.

¹¹ Tal y como indican los panfletos promocionales del proyecto elaborados por la CDURP, empresa encargada de la gestión y supervisión del proyecto y la cabecera de la Web principal del proyecto Porto Maravilha.

la Zona Portuaria pasaría a ocupar un lugar central en la agenda urbana.

La Prefeitura realizó una fuerte apuesta para que la zona portuaria fuese la sede de varios equipamientos olímpicos. Pese a que se juzgaba que concentrarlos en la zona de la Barra da Tijuca facilitaba la logística de las operaciones y de la seguridad, la Prefeitura en voz del entonces Secretario Municipal de Desarrollo Eduardo Goes consideraba que esta estrategia no maximizaría las ganancias para la ciudad. Es así que el Comité Olímpico y la Prefeitura acordaron la localización de una serie de instalaciones de la candidatura Olímpica en el ámbito del proyecto Porto Maravilha destacando la necesidad de generar un legado urbano a partir de este gran evento y de aprovechar las sinergias que podían generarse en torno a él. A partir de las negociaciones se consiguió trasladar a la zona portuaria buena parte de las instalaciones y equipamientos de apoyo a los Juegos Olímpicos (Vila da Mídia y de árbitros, un centro de convenciones temporales y los centros de acreditación y de operaciones) que tras la celebración del evento significarían un potencial para más de siete mil nuevas unidades habitacionales para la zona.¹²

Porto Maravilha como mega proyecto urbano

Porto Maravilha es un proyecto de revitalización urbana de gran escala del frente marítimo de Río de Janeiro que cubre aproximadamente 5 millones de metros cuadrados y cuyas acciones engloban la zona de los barrios históricos de Santo Cristo, Gamboa e Saúde en los que habitan actualmente más de 22 mil habitantes.¹³ La zona se encuentra bien conectada en el centro de la ciudad, próxima a los dos aeropuertos

y a grandes vías de comunicación y es la principal puerta de entrada por mar para los turistas llegados en cruceros (Figura 2). Además de su proximidad al centro, otro elemento que vuelve estratégica la zona es su doble condición de casco histórico y de frente marítimo, áreas que ocupan una posición de centralidad económica para el desarrollo urbano postfordista como enclaves estratégicos para la concentración de actividades intensivas en ocio, cultura y turismo (JUDD; FAINSTEIN, 1999; SCOTT, 1997).



Figura 2 - La zona del Porto Maravilha se encuentra bien conectada

Fuente: Página oficial de presentación del proyecto Porto Maravilha de la Prefeitura de Río de Janeiro¹⁴.

Pero la relevancia de la zona viene también ligada a la existencia de un importante patrimonio cultural, histórico y arquitectónico¹⁵. El cierre progresivo de las industrias y astilleros asociado con su desplazamiento hacia zonas menos centrales y con más espacio ha ido dando lugar a un proceso gradual de reducción de la actividad en el área portuaria de Río, un proceso de obsolescencia de varias terminales y de los equipamientos portuarios y el declive socio-económico de

¹² El proceso de revitalización de estos 170 mil metros cuadrados (equivalente a un 17% del Proyecto Porto Maravilha) se completará con áreas comerciales y de servicios, el desarrollo de nuevos espacios públicos y la construcción de un hotel de lujo de 45 pisos, edificio de referencia para los que lleguen a Río por la bahía. De acuerdo con el prefecto Eduardo Paes 'esta siempre fue la principal discusión de la Prefeitura para dar más centralidad a la Región del Puerto dentro del proyecto olímpico, con la construcción de millares de apartamentos en un área que pasa por un proceso de revitalización'. En <<http://www.portomaravilhario.com.br/noticias/2010/06/07/instalacoes-olimpicas-representam-mais-de-7-mil-unidades-habitacionais-na-regiao/>>.

¹³ Puede consultarse un mapa de la zona portuaria y el proyecto Porto Maravilha aquí: <<http://www.portomaravilhario.com.br/conteudo/apresentacao/Slide3.jpg>>.

¹⁴ <<http://www.portomaravilhario.com.br/web/sup/OperUrbanaApresent.aspx>>.

¹⁵ Considerada la cuna de la samba, la región destaca por la riqueza de su cultura popular (Cordonbleu, Choró, Gastronomía Africana), la reivindicación de su pasado portuario e industrial, su historial de lucha (nacimiento de los primeros sindicatos y grandes huelgas del país), su importante patrimonio histórico material (edificios del período imperial y arquitectura industrial- portuaria como el Mohino Fluminense) e inmaterial (la primera favela de Brasil) y por ser la sede de numerosas entidades culturales (entre ellas, el Bloque de Samba de Mauá, considerado el mejor del Carnaval 2011).

la zona, reflejado en el aumento del desempleo y en el éxodo de la población¹⁶. A la par que se produjo este descenso de la actividad económica y la pérdida funcional, se inició un proceso de degradación de las condiciones de vida y del entrono construido reforzado tras años de abandono del sector público y del sector privado, que ha centrado sus esfuerzos inversores en el desarrollo inmobiliario de nuevas centralidades en Copacabana, Ipanema, Leblón y Barra de Tijuca consecutivamente (FERREIRA, 2010). La elevada extensión de suelo disponible junto con su localización privilegiada en el corazón de la ciudad han sido factores considerados como una oportunidad única para la reconversión funcional y el desarrollo de nuevos usos urbanos que aluden a una retórica de la recuperación del espacio portuario para su uso ciudadano, en palabras del alcalde rescatando 'los orígenes de Río y la recuperación del autoestima del centro de la ciudad', 'el Porto Maravilha como instrumento de reversión del panorama de decadencia'.

El proyecto Porto Maravilha tiene la intención explícita de sus promotores de funcionar como catalizador de la regeneración urbana de la ciudad a partir del desarrollo de un nuevo espacio turístico, de entretenimiento y residencial para la ciudad que recupere la 'centralidad del centro'¹⁷. Se manifiesta la pretensión de hacer un uso *moderno* de la antigua zona portuaria en la que los contenedores y otras infraestructuras portuarias en desuso, marcas de su pasado industrial, vayan dejando paso a un nuevo paisaje de carácter postindustrial ocupando una nueva posición de centralidad económica y cultural urbana "siguiendo el ejemplo de ciudades como Buenos Aires, Nueva York, Baltimore o Rotterdam, que recuperaron sus zonas portuarias degradadas impulsando sus economías y ganando un punto turístico para la ciudad"¹⁸. La trascendencia del proyecto es frecuentemente des-

tacada por los responsables políticos en términos de hito en la configuración del futuro de la ciudad, esencial para mantener una posición viable en la competencia interurbana aumentando el atractivo del centro de la ciudad como un todo y permitiendo una mejor posición competitiva de la ciudad de Río en la economía global.

La visión de ciudad y los objetivos de este mega proyecto revelan una nueva orientación pro-crecimiento del gobierno local que supone el surgimiento de un estilo más dinámico y emprendedor de gobernanza urbana (SWYNGEDOUW et al., 2002). En esta línea, la rehabilitación física a partir de proyectos de gran envergadura como el Porto Maravilha son consideradas como intervenciones estratégicas en la lucha competitiva por la atracción de flujos económicos en forma de inversiones, visitantes, eventos o sedes de multinacionales (RODRÍGUEZ, 2002). Ante la dificultad de conseguir revitalizar la zona a través de intervenciones puntuales el proyecto define una aglomeración de propuestas, junto al proyecto de la Vila Olímpica se ha diseñado un plan de rehabilitación física y ambiental del entorno construido en toda el área para revertir la situación de abandono en la que se encontraba la región¹⁹. El proyecto de revitalización no sólo pasa por un proceso de recuperación de la infraestructura urbana, sino también por una revalorización del ambiente con un incremento de las opciones de entretenimiento, transporte, vivienda y trabajo. En esta línea se encuentran una serie de 'proyectos especiales' como la construcción de dos Museos (Museo de Amanha y el Museo de Arte de Río)²⁰. Este tipo de proyectos arquitectónicos suelen estar relacionados con infraestructuras con un alto potencial simbólico (SMYTH, 1994) como aquel que anteriormente había querido ponerse en valor a través del Guggenheim, en este sentido la construcción

¹⁶ En 1990 la población en la zona portuaria era de 38.000 habitantes decreciendo hasta los 22.000 en el año 2000 (IBGE, Censo Demográfico, 2010).

¹⁷ "A lo largo de varias décadas 'Río fue siendo deconstruido', primero con la transferencia de la capital del país para Brasilia, después perdiendo la centralidad de las industrias y después del sector financiero. El golpe mortal fue el enflaquecimiento del centro de la ciudad, incluida la región portuaria, 'fue cuando Lúcio Costa transfirió la centralidad para la Barra da Tijuca' (Sérgio Magalhães, arquitecto y urbanista, presidente del IAB-RJ, cita extraída del Seminario Porto Maravilha Desafios e Problemas).

¹⁸ Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio: 17.

¹⁹ a) Pavimentación, drenaje, señalización, iluminación, arbolado, nuevo sistema de alcantarillado, abastecimiento de agua, electricidad, teléfono, gas; b) demolición de parte del Perimetral -autopista elevada sobre la costa-, la construcción de túneles y de nuevas carreteras que vendrán a definir un nuevo mapa de la movilidad y carriles bici; c) reconversión de los almacenes y edificaciones históricas para usos culturales, sociales y de entretenimiento.

²⁰ Pueden consultarse imágenes y planos de estos proyectos aquí: <<http://www.portomaravilhario.com.br/web/esq/projEspeciais.aspx>>. <<http://www.portomaravilhario.com.br/conteudo/apresentacao/Slide15.jpg>>.

del Museo de Amanha²¹, proyecto de carácter emblemático y de arquitectura de firma (Calatrava) es contemplado, como una forma de *city branding* para posicionar la ciudad en un contexto cada vez más global, así como por su capacidad de servir de “ancla cultural” para la renovación urbana del área portuaria. Se pretende revertir el proceso de degradación de la región atrayendo nuevas actividades económicas vinculadas con la cultura, el ocio y el entretenimiento. Además de suponer un reclamo para la llegada de los inversores, supondrá una renovación de la imagen proyectándose como el nuevo rostro de la región portuaria, facilitando a su vez una revalorización inmobiliaria de la zona. El Estudio de Viabilidad Económica del proyecto Porto Maravilha es un ejemplo claro de una búsqueda explícita del impacto que las obras y los diferentes proyectos urbanos desarrollados producirán sobre el mercado inmobiliario como uno de los imperativos que guiarán el proceso²².

El proceso de revitalización del área portuaria estaría por tanto asociado a la valorización inmobiliaria de un espacio antes degradado y habitado por población de bajos ingresos y a la atracción que esta valorización debe generar ya sea para la llegada de nuevos inversores, como para la llegada de nuevos segmentos profesionales y moradores de clase media, que permita culminar el proceso de regeneración urbana a partir de la construcción de una nueva geografía postfordista, un aprovechamiento urbanístico similar al que se ha producido en otras ‘ciudades globales’ y que muestra una orientación de la regeneración en la que se busca un liderazgo del sector privado (*market-led regeneration*)²³.

Desde esta lógica de intervención, la ciudad y sobre todo los espacios centrales (centro histórico, frente marítimo) dejan de ser considerados como espacios

degradados y problemáticos pasando a considerarse como “una fuente de producción de riqueza”, motores turísticos de la ciudad y tractores de inversiones y espacios generadores de grandes plusvalías urbanas (LÓPEZ; RODRÍGUEZ, 2010). Es precisamente esta capacidad de generar grandes plusvalías urbanas y ante la debilidad de las finanzas municipales que aparece una nueva forma de gestión urbana de corte neoliberal en la que el suelo adopta un papel clave. La renta diferencial o *rent gap* entre el valor actual y el valor esperado de este enclave estratégico es el mecanismo detrás del cual descansa la intervención (SMITH, 2002). A través de ella se vinculan los procesos de revalorización del suelo y la activación de las rentas inmobiliarias de la zona como vía de atracción de inversiones y capital, con el impulso de un nuevo espacio de centralidad económica que conforma una versión actualizada de las “máquinas de crecimiento” urbano (MOLOTCH, 1976; LOGAN; MOLOTCH, 2007).

Una nueva institucionalidad en la planificación urbana

Para abordar esta empresarialización de la actuación pública urbana en la ciudad de Río es necesario analizar el marco legal e institucional que sustenta el proyecto de regeneración del puerto, cuyos principios como hemos mencionado fueron aprobados bajo condiciones de excepcionalidad justo un mes después de que se confirmara la nominación a sede de las Olimpiadas. Es importante resaltar aquí una tendencia generalizada en la aprobación de legislaciones específicas en el marco de preparación para mega eventos deportivos (como ejemplo el caso de los Juegos Olímpicos en Sydney en el año 2000²⁴).

²¹ El Museo de Amanha, fruto de la colaboración entre la Prefeitura y la Fundación Roberto Marinho que con un costo estimado actualmente de 130 millones de dólares ya ha triplicado el presupuesto inicial.

²² ‘La reurbanización del Morro da Conceição y de otras áreas degradadas [...] la introducción del “Museu do Amanhã” [...] la finalización del pavimentado, alumbrado público, drenaje y jardinería [...] la ejecución de la demolición del Elevado da Perimetral [...] la remodelación de la Praça Mauá y de la Av. Rodrigues Alves Maua [...] la creación del Sistema de Transporte Público de Media Capacidad [...] propiciarán una valorización inmobiliaria en todo el sector’ (Estudo de Viabilidade da OUCPRJ, p. 91-93).

²³ En palabras del presidente de la CDURP “Localización privilegiada, el potencial proceso de valorización que experimentara la zona a raíz del programa de regeneración junto a la llegada de nuevos residentes, visitantes y turistas a la zona, y los incentivos fiscales que se ofrecen a las empresas que se instalen, convierten la región Portuaria en un lugar muy atractivo para la inversión”.

²⁴ El gobierno del estado de New South Wales aprobó una ley en 1995 con la que los residentes de Sydney perdieron su derecho a iniciar una apelación judicial en materia de medio ambiente y planificación contra los proyectos para las Olimpiadas. Pese a la imagen ‘verde’ que los juegos pretendían promover, todos los proyectos ligados a la realización de los Juegos implicaron una suspensión de la habituales requisitos en Impacto Ambiental (HALL, 2006, p. 62).

Ante la voluntad de regenerar 5 millones de metros cuadrados a partir de un sólo proyecto, en un corto periodo de tiempo y con ciertas limitaciones presupuestarias, se optó por que la operación dependiese de la capacidad de movilización de rentas inmobiliarias que financiaran el proyecto. Se buscaba una actuación compartida con el sector privado, un "Urbanismo Concertado" que se tradujo en la declaración de las tres leyes (101/2009, 102/2009 y 5128/2009) que posteriormente darían cuerpo y estructura al llamado proyecto Porto Maravilha y que de acuerdo con nuestro análisis vendrían a definir una nueva institucionalidad en las políticas de planificación urbana – cómo se financia, quién gestiona y quién implementa –, caracterizada por nuevas formas de organización de la gestión pública.

La primera ley²⁵ ha supuesto una alteración del Plano Director de la ciudad que permita un aumento del potencial constructivo de la región con el doble objetivo de atraer el interés de los inversores y de conseguir financiamiento para las obras de renovación urbana. A partir de una serie de modificaciones en los usos y parámetros edificatorios de la región y de la explotación de ese nuevo potencial constructivo, se pondrán a la venta en el mercado Certificados de Potencial Edificatorio Adicional (CEPACS) con los que se conseguirá obtener los casi 8 billones de reales para financiar la Operación Urbana Consorciada. Para explotar estos nuevos criterios edificatorios los interesados deberán comprar estos Certificados en el mercado.

Este particular modelaje financiero contempla que sean las propias plusvalías las encargadas de financiar las obras y por lo tanto no depender de los recursos (directos) del tesoro municipal. Con todo, cabe resaltar que ante la necesidad de empezar las obras y conseguir el dinero para financiarlas, los 6,4 millones de CEPACS emitidos han sido provisionalmente comprados en un lote único por un Fondo de Inversión Público²⁶ que administra esos títulos a la espera de revenderlos a los inversores privados interesados una vez que el proceso de revitalización esté en marcha y así poder recuperar el dinero. Esto ha implicado un riesgo asumido por el Estado que recuperará

la inversión siempre y cuando se produzca la esperada revalorización de la zona portuaria, que en tal caso acabará beneficiando al inversor privado. El carácter incierto y por tanto intrínsecamente especulativo que tiene la producción de nuevas plusvalías urbanas hace fundamental el papel del Estado, que asume los riesgos financieros asociados a esta reestructuración urbana basada en la revalorización inmobiliaria (SWYNGEDOUW et al., 2002).

Esto vendría a definir el funcionamiento específico de la máquina de crecimiento que está emergiendo en la ciudad a raíz del proyecto Porto Maravilha: bajo la liturgia de los Partenariados Público Privados, el sector público pone sus activos (terrenos, capacidad de modificar los patrones edificatorios) y avanza el dinero a través de los recursos de los trabajadores (no olvidar la naturaleza del FGTS) asumiendo un riesgo para regenerar y revitalizar una zona que promete grandes beneficios para el entramado inmobiliario-constructor. Traduciendo la retórica sobre los Partenariados Público Privados a un lenguaje más realista de costes públicos y beneficios privados es fundamental el señalamiento de Raquel Rolnik (2011, p. 1) en su labor como Relatora Especial de la ONU: "estamos delante de una operación inmobiliaria ejecutada por empresas privadas, pero financiada, de forma engañosa, con recursos públicos en terrenos públicos. Continuamos sin saber dónde están los beneficios públicos de este Partenariado Público Privado". Frente al mito de una retórica de la autofinanciación, es evidente que el proyecto depende no sólo de fuertes inversiones públicas no reembolsables, sino también de las posibilidades efectivas de revalorización del suelo.

La segunda ley²⁷ implica la creación de la Companhia de Desenvolvimento Urbano do Porto (CDURP), una compañía de economía mixta encargada de coordinar el proceso de implantación del proyecto Porto Maravilha con el fin de promocionar de forma más ágil y junto con la iniciativa privada la llegada de emprendimientos comerciales e inversiones a la zona. La tercera ley²⁸ establece beneficios fiscales (reducción y exención de algunos impuestos) para que ciertas empresas de sectores considerados estratégicos

²⁵ Ley Complementaria n. 101/2009 que modifica el Planeamiento y autoriza al Poder Ejecutivo para establecer la operación urbana consorciada de la Región Portuaria.

²⁶ Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maraviha controlado por la Caixa Econômica Federal con recursos del Fondo de Garantía de los Trabajadores (FGTS).

²⁷ Ley Complementaria 102 del 23 de noviembre 2009 (RIO DE JANEIRO, 2009).

²⁸ Ley n. 5128 de 16 de diciembre 2009.

se instalen en la zona bajo el argumento de reactivar la economía urbana. Es igualmente importante resaltar que todas las obras del proyecto serán realizadas por el consorcio Porto Novo²⁹, vencedor de la licitación para formar el mayor Partenariado Público Privado de Brasil y encargado tanto de la recalificación urbana y ambiental de toda la región (los más de 5 millones de metros cuadrados que deben estar listos para las Olimpiadas) como de administrar los servicios públicos durante los próximos 15 años. Esta colaboración del sector privado en la gestión urbana significa una transferencia del control de una parte de la ciudad a una empresa privada, que se encargará de parte de la iluminación, limpieza y seguridad de la zona. La naturaleza de ese pacto ha sido duramente criticada por una parte significativa de la sociedad civil siendo denunciada como una evidente privatización en la construcción y gestión a futuro de la ciudad (OLIVEIRA, 2011).

La participación activa de la inversión privada en la financiación de la transformación urbana y el surgimiento de un modelo de planificación y gobernanza urbana más difuso y fragmentado basado en la corresponsabilización público-privada define las bases que dan forma al proyecto Porto Maravilha. Al respecto diversos autores han señalado ya la relación entre estos mega-proyectos de regeneración con la formación de nuevos modos de gobernanza y de cambios importantes en la instrumentación de la intervención pública, reflejando un cambio de la geometría del poder en el gobierno de lo urbano de las ciudades (BIANCHINI; DOWSON; EVANS, 1992; LOFTMAN; NEVIN, 1995; LÓPEZ; RODRÍGUEZ, 2010). Tanto por los objetivos que persiguen como por los nuevos instrumentos y formas de gestión que se articulan, estos proyectos marcan una reorientación en la política urbana consolidando nuevas formas de organización de la política local.

Reorientación en los objetivos y en las formas de gestión: la dimensión financiera de la planificación urbana

El urbanismo concertado articulado en torno al proyecto Porto Maravilha supone una institucionali-

zación de la presencia privada en la acción política local y una creciente orientación empresarial en la organización de la administración local, según los criterios del *empresarialismo urbano* (HARVEY, 1989; HUBBARD; HALL, 1998), resumido por Swyngedouw como “el sector público actuando como una empresa y las instituciones de la gobernanza urbana funcionando como el sector privado o siendo directamente reemplazadas por éste” (SWYNGEDOUW et al., 2002). Ante esta transformación en las formas de gestión que ha aprovechado el estado de excepcionalidad generado en torno a las Olimpiadas (OLIVEIRA, 2011), es necesario generar un espacio de reflexión que más allá de la urgencia de preparación para este evento permita evaluar cuáles son las consecuencias y efectos sobre la democracia urbana, implicados en el desarrollo de estos arreglos institucionales basados en nuevas formas de gestión empresarial del espacio (JESSOP, 1998).

Aunque el gobierno local (Prefeitura) ha sido el principal impulsor de la regeneración, el hecho de que éste no disponga de suficientes recursos le ha obligado a buscar la cooperación de otros actores. Específicamente esta introducción de la iniciativa privada en los procesos de planeamiento y gestión de la ciudad representa una “privatización de la gobernanza urbana” a través de Partenariados Público Privados, subcontratación de empresas privadas para suministrar servicios públicos municipales, subordinación de la planificación urbanística a los imperativos del mercado y la promoción de una Política Fiscal para favorecer la llegada de empresas. El sector público, que tendría la función y responsabilidad de regular la ordenación del territorio, el uso del suelo y la planeación urbanística (HUBBARD; HALL, 1998) ha sido quien en este caso ha facilitado las bases para el negocio inmobiliario generando plusvalías extraordinarias para las élites inmobiliarias, al margen de la lógica de la ciudad y el debate ciudadano. La adopción por parte de la administración local de principios, técnicas y mecanismos propios de la gestión empresarial bajo la influencia de los principios de la Nueva Gestión Pública – corriente neoliberal que inspiró las reformas del sector público en los años ochentas (SAVOIE, 1994) – supone la introducción de modelos basados en la empresa

²⁹ Articulado bajo los decretos ley 3276/2010 y 32575/2010 se constituye el Consórcio entre tres empresas OAS, Odebrecht Engenharia y Construções e Carioca Engenharia.

privada subordinando la lógica de la acción pública a los criterios de eficacia y eficiencia³⁰.

Desde la CDURP se ha hablado de la implicación del sector privado a través de partenariados como una fórmula ideal para mejorar la calidad de la acción pública a través de un nuevo paradigma de gobierno en red que articula y promueve relaciones de intercambio y cooperación entre actores de naturaleza diversa, superando las jerarquías burocráticas administrativas. Se insiste en que es posible recuperar espacios urbanos degradados en beneficio de su población y de la ciudad como un todo, integrando al poder público, al sector privado y a las organizaciones sociales. Sin embargo, y pese a la existencia de la retórica del ideal de ese modo cooperativo y coordinado de gobernanza “pluralista” (SWYINGEDOUW, 2005), estos nuevos acuerdos institucionales suponen una redefinición del rol de la administración local en relación a los intereses del capital privado que acaba favoreciendo a determinados actores que como puede observarse en el caso del puerto han ganado una desproporcionada incidencia en la elaboración de las políticas.

La naturaleza inmobiliaria de los mega proyectos urbanos (FLYVBJERG, 2005) se perfila claramente en el caso del proyecto Porto Maravilha. Nos interesa resaltar aquí cierta paradoja: el objetivo principal de la Operação Urbana Consorciada no ha sido la elaboración de un proyecto urbanístico, sino conseguir los recursos para financiar las obras de infraestructura urbana de la zona portuaria y poder transformar más de 5 millones de metros cuadrados en un tiempo récord. El uso de estos instrumentos financieros ha supuesto en el caso del puerto una desregulación de las tareas de planeamiento, una cesión de soberanía de lo público hacia agentes económicos que han llegado a adquirir el control de los procesos espaciales. En la línea en que el arquitecto y urbanista Luiz Fernando Janot ha resaltado, “el plan sigue exclusivamente criterios financieros y económicos [...] prima una visión economicista y mercadológica [...]

tanto el zoneamiento como los índices de ocupación del suelo [...] no tienen³⁰ en cuenta la morfología urbana, es política de tierra arrasada” (JANOT, 2011). La actuación urbanística está subordinada a criterios de rentabilidad y viabilidad financiera pautada por la venta de Potencial Constructivo que aumenta la capacidad edificatoria en la zona permitiendo edificios de hasta 50 pisos, lo que en palabras de la Vereadora Sonia Rabello evidencia que “la lógica del Consorcio y de los CEPACS deja el control de la construcción de ciudad al sector privado [...] esto no es un proyecto urbanístico, sino que es un proyecto económico financiero” (RABELLO, 2011). Esta ingeniería financiera pone en evidencia la naturaleza eminentemente económica del proyecto y refleja los límites de este modelo de urbanismo «de la valorización» que “subordina los componentes estratégicos de la intervención a las exigencias de la valorización urbanística” (RODRÍGUEZ, 2002, p. 73).

La zona portuaria, en su condición de activo urbano subutilizado, plantea integrarse dentro de los circuitos de valorización financiera a través de la figura de los CEPACS. El diseño financiero que estructura el proyecto favorece un régimen urbano basado en la especulación urbana que prioriza la acumulación de rentas inmobiliarias. Si a esto se le añade la falta de controles sobre los aumentos en el precio del suelo se puede esperar un encarecimiento de la vivienda, como el Fórum Comunitario do Porto ha venido ya denunciando³¹. Desde la CDURP la apertura del espacio para la llegada del mercado inmobiliario no es considerada especulación sino desarrollo inmobiliario imprescindible para regenerar la zona, sin inversiones no se puede dar la recualificación urbana. El desarrollo de la actuación urbanística sigue una concepción económica financiera del espacio, que lejos de considerar todas las dimensiones que definen la complejidad de lo urbano acaban por igualar progreso con crecimiento y crecimiento con lucro privado (LÓPEZ; RODRÍGUEZ, 2010).

³⁰ Desde la CDURP se ha defendido que este modelo puede mejorar la calidad de prestación de los servicios argumentando que, más allá del debate puramente ideológico sobre si éste significa una privatización de servicios públicos, debe ser evaluado desde el punto de vista de la eficiencia. Es así que a la par de neutralizar una puesta en duda de los innumerables casos de privatización de ciertos servicios que en el propio Brasil que han producido resultados sumamente cuestionables (COMPANS, 2004), este particular modelaje financiero y la participación del sector privado en la gestión del espacio urbano se ve blindada a partir de parámetros evaluativos de *eficiencia* y *eficacia*, fórmula óptima para producir una regeneración de forma ágil y sin aparente coste para la administración.

³¹ “Relatório de Violações de Direitos e Reivindicações” elaborado por el Fórum Comunitário do Porto y entregado al Ministério Público Federal.

El desarrollo de partenariados, los cambios en los parámetros urbanísticos, la concesión de beneficios fiscales y la inversión pública en infraestructuras para la valorización de los CEPACs implican una transferencia de recursos públicos al sector privado. Esta “recuperación de Plusvalías” urbanas debe ser reinvertida, tal y como establece el propio Estatuto das Cidades (2001) en el mismo territorio donde se produce la alteración y supone – al menos sobre el papel – un mecanismo de redistribución además de una fuente de financiamiento del desarrollo urbano. Si bien es cierto que las plusvalías obtenidas permitirán financiar el proyecto, no lo es menos que la orientación estratégica de éste puede no seguir el propósito de redistribución social. Siempre existe la posibilidad de una interpretación jurídica particular del Estatuto das Cidades, en la que se pierda el carácter y filosofía redistributiva con el que fue pensada. Este parece ser el caso de la Operación Urbana Consorciada del Porto Maravilha, tal y como se ha venido denunciando desde diferentes sectores y grupos de movilización ciudadana. La inversión que se está haciendo en esta zona, más allá de beneficiar a las poblaciones que residen en ella acabará por beneficiar de vuelta al propio empresario que está pagando por esas plusvalías. La función social del suelo y los principios del urbanismo de corte más redistributivo dejan paso a un modelo de construcción de ciudad basada en los imperativos del crecimiento económico, un crecimiento por otra parte, en fuerte dependencia del desarrollo inmobiliario.

herederos de aquello. Tenemos un siglo y medio dentro de esta ciudad y no pueden apagar nuestra vida y borrar nuestro pasado, porque quien no tiene pasado, ¿que puede contar a sus hijos? (Moradora del Morro da Providência).

Mega eventos deportivos como las Olimpiadas han sido asociados a grandes aportaciones del gasto público, a la construcción de infraestructura y a estrategias de revitalización y desarrollo que potencialmente pueden llegar a tener consecuencias indeseables a largo plazo para el sector público, aunque a corto plazo puedan generar ganancias para ciertos sectores empresariales (HALL, 2006, p. 59). En el caso específico de economías emergentes Greene (2003) ha señalado a partir de mega eventos realizados en Seúl y Santo Domingo, dramáticas consecuencias negativas – urbanización acelerada y cambio de prioridades económicas – visibles en el impacto en comunidades de bajos recursos y particularmente en aquellas que habitan en asentamientos informales, como viene siendo en el caso de las favelas en Río de Janeiro. De acuerdo con Greene los mega eventos han jugado un papel clave en países de fuertes economías, sin embargo en los últimos años esta tendencia ha sido también adoptada agresivamente por países en vías de desarrollo, sin que las particularidades de estos contextos hayan sido previamente evaluadas (Figura 3).

La consigna *¿Porto Maravilha para quién*³²? se ha extendido entre los habitantes del Área Portuaria como lema que enuncia de forma contundente el

Reflexiones finales: Legado para quién...

Más de mil casas van a ser excluidas de la favela por causa de los Juegos y de la Copa [...] Quieren remover a todos los moradores para hacer un plano inclinado para la llegada de los turistas. Estamos decepcionados, nuestra tristeza es muy grande porque nuestra historia no puede terminar porque esta prefeitura llegó y quiere empezar su historia [...] Nosotros somos la primera favela de Río de Janeiro y de Brasil, somos hijos de aquella tierra, aquella misma tierra en la que nosotros nacimos fue la tierra que recibió a los soldados de la Guerra de Canudos, somos



Figura 3 - Praça Mauá, Centro, Junio de 2011

Fuente: Foto de Mauro Castro.

³² El blog <http://portomaravilhaparaquem.wordpress.com/> y el artículo de Rossana Tavares da buena cuenta de ello <http://pelamora.wordpress.com/2011/04/22/maravilha-para-quem-rj/>

cuestionamiento respecto al legado que esta operación debe dejar para la ciudadanía: *el proyecto Porto Maravilha debe ser maravilloso también para los actuales moradores de la zona portuaria*. Mientras que los efectos negativos de estas intervenciones (sociales, ambientales, fuerte endeudamiento público) están siendo minimizados, los efectos positivos sobre el crecimiento económico se han sobrevalorado bajo el argumento de que éstos conseguirán beneficiar a todos los segmentos de lo social a través de la generación de rentas, empleo y una mejora del espacio urbano y beneficiando de forma indirecta a toda la ciudad (FLYVBJERG, 2005). Ante esta tensión, el controvertido proyecto Porto Maravilha ha despertado reticencias sobre el legado real que éste supondrá para la ciudad, así como los impactos sobre el territorio, sus poblaciones y la economía y cultura local de la zona. Las nuevas infraestructuras urbanas planeadas, la mejora de los sistemas de transporte, los nuevos equipamientos deportivos y el aumento del turismo, se han venido implementando a la par de expulsiones y desplazamientos forzados, actos de violencia institucional, falta de información y de espacios de participación ciudadana que despiertan reacciones como la expresada en el Dossier del Forum Comunitario do Porto³³, “hoy el proyecto no trae esperanza, sino desconfianza y miedo”.

Uno de los resultados que se esperan de la Operação Urbana Consorciada es aumentar la densidad de la zona y permitir la llegada de nuevos moradores de mayor poder adquisitivo para conseguir revertir la situación de degradación. Como Smith (2002) ha señalado, la atracción de clases medias a los centros urbanos degradados ha sido una estrategia muy extendida como fórmula neoliberal de regeneración urbana. En esta línea se ha criticado que un proyecto que pretende mejorar la calidad de vida de la zona portuaria, esté provocando expulsiones de

sus moradores actuales y violentas intervenciones reflejadas en el conjunto de acciones denominado “Choque de Ordem” contra el trabajo informal y la venta callejera para luchar contra la “indisciplina urbana” como vía de regeneración moral, higienización y revanchismo contra los pobres (SMITH, 2002; GREENE, 2003). Como señala uno de los líderes comunitarios del barrio Gamboa y miembro de Filhos de Ghandi

Quieren expulsar a 1700 familias fuera de su residencia para atender un proyecto que favorece únicamente intereses económicos: la construcción de una zona residencial de clase media y espacios de ocio y recreo para turistas. Nosotros decimos reurbanización sí, revitalización no [...] ya existe vida en la zona [...] no estamos en contra de que lleguen nuevos vecinos [...] nuevos moradores, pero respetando los orígenes de los antecedentes.

Desde el Foro Comunitario del Puerto se están denunciando una serie de violaciones de derechos, especialmente vinculados a la cuestión de la vivienda cometidas en la región portuaria. Se denuncia el desplazamiento de sectores de la población con compensaciones mínimas y poco transparentes siendo expulsados hacia zonas alejadas de la comunidad en la que han vivido durante décadas³⁴. En una zona donde el suelo es mayoritariamente de propiedad pública, no se contempla destinar un porcentaje significativo a viviendas de interés social, como señala una de las mujeres, miembro del Foro Comunitario do Porto, “en el proyecto Porto Maravilha no existe una línea sobre inversiones en vivienda social, en equipamientos comunitarios, si no que es un proyecto destinado a una escala mayor, un proyecto para la ciudad de Río de Janeiro como un todo, para Brasil, para los inversores internacionales”³⁵ (Figura 4).

³³ “Relatório de Violações de Direitos e Reivindicações” elaborado por el Fórum Comunitário do Porto y entregado al Ministério Público Federal.

³⁴ La falta de información y falta de espacios para la participación ciudadana en la elaboración del proyecto ha sido denunciada en repetidas ocasiones por los moradores los movimientos sociales de la zona, éste se ha lanzado a debate público apenas cuando ya había sido aprobado a través de un Decreto de Ley en la Cámara de los Vereadores. Por otro lado, la respuesta de la Prefeitura ha sido desmontar el Núcleo de Terras e Habitação (NUTH) de la Defensoria Pública do Rio de Janeiro, instancia que efectuaba una asesoría y acompañamiento jurídico a las poblaciones con menos recursos y que ha trabajado cerca de las comunidades y de los movimientos sociales de la zona. Destaca la situación en la favela da Providência/Pedra Lisa, donde el el Programa Morar Carioca para la reurbanización está siendo denunciado por los vecinos que consideran que persigue únicamente intereses económicos. Específicamente la construcción del teleférico para supuestamente mejorar la accesibilidad a la favela, implicará derribar cientos de viviendas y acabará convirtiéndose en una atracción para los turistas. Informe da Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada.

³⁵ A partir del trabajo de campo realizado, cita extraída de una entrevista a un miembro del Foro Comunitario del Porto.



Figura 4 - Morro da Providência, Mayo de 2011³⁶

Fuente: Foto de Mauro Castro.

El “estado de emergencia” instaurado en Río de Janeiro con motivo de las Olimpiadas y la Copa – como bien ha analizado Gusmão de Oliveira (2011) – ha sentado las condiciones de posibilidad para introducir a partir de una política de choque y excepcionalidad la sustitución de una lógica de intervención basada en las problemáticas que afectan a las áreas urbanas como expresión de los conflictos sociales³⁷ por un urbanismo orientado a la demanda externa y a la promoción de Río de Janeiro como ciudad global, según los plazos y criterios que marcan los grandes eventos. Dentro de esta excepcionalidad los grandes proyectos de intervención urbana han ido ganando importancia convirtiéndose en un instrumento central dentro de la planificación de las ciudades y generalizándose por todo el globo como intervenciones estratégicas para una reestructuración post-industrial de los núcleos metropolitanos y como herramienta para el crecimiento económico y el *boosterismo urbano*³⁸ (GELLERT; LYNCH, 2003). En este sentido, el frente marítimo de Rio ha sido considerado

como un ‘área de oportunidad’ para el desarrollo de un proyecto urbano de gran envergadura. Analizando las formas específicas de financiación, organización institucional y de provisión de los servicios públicos que se están implementando en este proyecto, se observa una privatización de la gobernanza local donde no sólo la ciudad pasa a ser gobernada como empresa, sino que es el propio sector privado a partir de empresas (constructoras, promotoras, financieras, inmobiliarias) el que pasa a asumir tareas que tradicionalmente habían sido de naturaleza pública.

Observamos cómo, en el funcionamiento de la “máquina de crecimiento” urbana (MOLOTCH, 1976) en el Proyecto Maravilha, ciertos actores se verán significativamente beneficiados a partir de la obtención de grandes beneficios inmobiliarios y la transferencia de rentas públicas. El escaso papel dado a las organizaciones sociales y la nula apertura de espacios para la participación ciudadana, junto al modelo de cogestión urbana basado en la implicación de un número creciente de actores privados en la acción política local ha provocado una red de gobernanza con carácter marcadamente elitista que acaba por poner en duda la efectiva planificación democrática de las ciudades y de sus recursos y deja en segundo plano las políticas urbanas que promueven y facilitan las funciones residenciales, comunitarias y relacionales, dimensiones del espacio urbano imprescindibles como soporte del bienestar de la ciudadanía. El caso de Río de Janeiro evidencia la necesidad de futuros estudios sobre los impactos de proyectos de regeneración urbana ligados a la realización de mega eventos que contemplen las particularidades asociadas a contextos de economías emergentes (GREENE, 2003) y en particular que evidencien los violentos efectos negativos que estos eventos pueden llegar a generar en los sectores más vulnerables de la sociedad.

³⁶ El texto dice: “Nosotros, moradores de la Providência estamos luchando contra los poderes públicos para que ellos no sean injustos con nosotros y puedan darnos lo que de es por derecho, o sino permaneceremos en lo que es nuestro. Todos nosotros construimos, reformamos nuestras casas con tanto sudor, pasamos por situaciones difíciles (tiroteos) para que vengan ahora ¿y nos echen así? ¡No porque vivimos en un monte (morro), no conocemos nuestros derechos! ¡No sólo los conocemos, sino que estamos luchando para reivindicarlos! Contamos contigo y con todos los integrantes de tu familia a comparecer en la audiencia pública que acontecerá el próximo día 24/05/2011...”

³⁷ Desde las políticas de inclusión de la ciudad “informal” (reurbanización de las favelas, nuevos equipamientos y una importante política habitacional para los “pobres”) hasta la mutiplicación de mecanismos participativos encaminados a la democratización de la planificación y la gestión urbana.

³⁸ Neologismo que se refiere a la promoción de una ciudad con el objetivo de mejorar la percepción pública que de ella se tiene (RODRIGUEZ, 2002).

Referências

- BIANCHINI, F.; DAWSON, J.; EVANS, R. Flagship projects in urban regeneration. In: HEALEY, P. et al. (Ed.). **Rebuilding the City: property-led urban regeneration**. London: E & FN SPON, 1992.
- COMPANS, R. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: UNESP, 2004.
- CASELLAS, A. Las limitaciones del “modelo Barcelona”: una lectura desde Urban Regime Analysis. **Documents d’Anàlisi Geogràfica**, v. 48, p. 61-81, 2006.
- JANOT, L. F. **Intervenção oral del autor en el Seminario Porto Maravilha: desafios e problemas**, no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro – IHGB. Rio de Janeiro, 16 de mayo. 2011. Digitado.
- FERREIRA, A. O projeto de revitalização da zona portuária do Rio de Janeiro: os atores sociais e a produção do espaço urbano. **Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. 14, n. 331, agosto 2010.
- FLYVBJERG, B. Machiavellian megaprojects. **Antipode**, v. 37, p. 18-22, 2005.
- GAFFNEY, C. Mega-events and socio-spatial dynamics in Rio de Janeiro, 1919-2016. **Journal of Latin American Geography**, v. 9, n. 1, 2010.
- GREENE, S. Staged cities: mega-events, slum clearance, and global capital. **Yale Human Rights & Development L. J.**, v. 6, p. 161-187, 2003.
- HALL, C. M. Urban entrepreneurship, corporate interests and sport mega-events: the thin policies of competitiveness within the hard outcomes of neoliberalism. **The Sociological Review**, v. 54, Issue Supplement s2, p. 59-70, dic. 2006.
- HARVEY, D. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. **Geografiska Annaler**, v. 71B, n. 1, p. 3-17, 1989.
- HILLER, H. Mega-events, urban boosterism and growth strategies: an analysis of the objectives and legitimations of the Cape Town 2004 Olympic Bid. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 24, n. 2, p. 439-458, June 2000.
- HUBBARD, P.; HALL, T. The entrepreneurial city and the ‘new urban politics’. In: HALL, T.; HUBBARD, P. (Ed.). **The entrepreneurial city**. Chichester: Wiley, 1998.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- JESSOP, B. The enterprise of narrative and the narrative of enterprise: place marketing and the entrepreneurial city. In: HALL, T.; HUBBARD, P. (Ed.). **The entrepreneurial city**. Chichester: Wiley, 1998.
- JUDD, D.; FAINSTEIN, S. (Ed.). **The tourist city**. New Haven: Yale University Press, 1999.
- LÓPEZ, I.; RODRÍGUEZ, E. **Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)**. Madrid: Traficantes de Sueños, 2010.
- LOFTMAN, P.; NEVIN, B. Prestige projects and urban regeneration in the 1980s and 1990s: a review of benefits and limitations. **Planning Practice and Research**, v. 10, n. 3/4, p. 219-315, 1995.
- LOGAN, J.; MOLOTCH, H. **Urban fortunes: the political economy of place**. Los Angeles: University of California Press, 1987.
- MAYER, M. Urban governance in the post-fordist city. In: HEALEY, P. et al. (Ed.). **Managing cities: the new urban context**. London: John Wiley, 1995.
- MOLOTCH, H. The city as a growth machine: toward a political economy of place. **The American Journal of Sociology**, v. 82, n. 2, p. 309-332, 1976.
- MOULAERT, F.; RODRÍGUEZ, A.; SWYNGEDOUW, E. **The globalized city: economic restructuring and social polarization in the European city**. Oxford: OUP, 2003.
- OLIVEIRA, G. de; GAFFNEY, C. Rio de Janeiro e Barcelona: os limites do paradigma olímpico. **Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. 15, n. 895, 2010.
- OLIVEIRA, G. de. **Força-de-lei: rupturas e realinhamentos institucionais na busca do “sonho olímpico” carioca**. Artigo no publicado. 2011.
- KLEIN, N. **La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre**. Barcelona: Paidós, 2007.
- FÓRUM COMUNITÁRIO DO PORTO. **Relatório de Violações de Direitos e Reivindicações: Foro Comunitário do Porto**, 2011. Disponível em: <<http://www.fase.org.br/UserFiles/1/File/RELATÓRIO%20MPF%20FCP.pdf>>. Acesso em: 4 jul. 2011.

- RABELLO, S. **Intervención oral de la autora en el Seminario Porto Maravilha**: desafios e problemas, no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro – IHGB. Rio de Janeiro, 16 de mayo. 2011. Digitado.
- RIO DE JANEIRO. Lei complementar n. 102, de 23 de novembro de 2009. Cria a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro-CDURP e dá outras providências. **Diário Oficial do Rio de Janeiro**, 25 de novembro de 2011.
- ROCHE, M. Mega-events and urban policy. **Annals of Tourism Research**, v. 21, n. 1, p. 1-19, 1994.
- ROCHE, M. Mega-events and modernity revisited: globalization and the case of the Olympics. **The Sociological Review**, v. 54, Issue Supplement s2, p. 25-40, dic. 2006.
- RODRÍGUEZ, A. Reinventar la ciudad: milagros y espejismos de la revitalización urbana en Bilbao. **Lan Harremanak**, v. 6, p. 69-108, 2002. Disponible en: <<http://www.ehu.es/lsvweb/webcentro/cas/publicaciones/numeros/revista6.pdf>>. Acceso en: 4 jul. 2011.
- ROLNIK, R. **Porto Maravilha**: custos públicos e benefícios privados. Disponible en: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2011/06/13/porto-maravilha-custos-publicos-e-beneficios-privados/>>. Acceso en: 4 jul. 2011.
- SALET, W.; GUALINI, E. **Framing strategic urban projects: learning from experiences in Europe**, London: Routledge, 2007.
- SAVOIE, D. **Thatcher, Reagan, Mulroney**: in search of a new bureaucracy. Toronto: University of Toronto Press, 1994.
- SURBORG, B. et al. Mapping the Olympic growth machine. Transnational urbanism and the growth machine diaspora. **City**, v. 12, n. 3, p. 341-355, dic. 2008.
- SWYNGEDOUW, E.; MOULAERT, F.; RODRIGUEZ, A. Neo-liberal urbanization in Europe: large-scale urban development projects and the new urban policy. **Antipode**, n. 34, p. 542-577, 2002.
- SWYNGEDOUW, E. Governance innovation and the citizen: the janus face of governance-beyond-the-State. **Urban Studies**, v. 42, n. 11, p. 1991-2006, 2005.
- SMITH, N. New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy. **Antipode**, v. 34, p. 428-450, 2002.
- SMYTH, H. **Marketing city**: the role of flagship developments in urban regeneration. London: E & FN SPON, 1994.
- GREENE, S. J. Staged cities: mega-events, slum clearance, and global capital. **Yale Human Rights & Development Law Journal**, v. 6, p. 161-187, 2003.
- SCOTT, A. J. The cultural economy of cities. **International Journal of Urban and Regional Research**, n. 21, p. 323-339, 1997.
- VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O. et al. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.
- VICARIO, L.; MONJE, P. Another “Guggenheim effect”? The generation of a potentially gentrifiable neighbourhood in Bilbao. **Urban Studies**, v. 40, n. 12, p. 2383-2400, 2003.
- WHITSON, D.; HORNE, J. Underestimated costs and overestimated benefits? Comparing the outcomes of sports mega-events in Canada and Japan. **The Sociological Review**, v. 54, Issue Supplement s2, p. 72-89, dic. 2006.

Recibido: 02/08/2011
Received: 08/02/2011

Aprobado: 07/09/2011
Approved: 09/07/2011