

III CONFERENCE ON PUBLIC POLICIES

**PLACE
-BASED
POLICIES**

TERRITORIAL PLANNING AND SPATIAL DEVELOPMENT (P3DT)

Place-Based Policies - III Conference On Public Policies, Territorial Planning and Spatial Development. / José Alberto Rio Fernandes, Inês Rocha, Thiago Monteiro Mendes (Organizadores). - Porto, 2018.

ISBN: 978-989-54104-4-6

Suporte: Eletrónico

Formato: PDF / PDF/A

Comissão Científica da Conferência:

Artur Rosa Pires
Eduarda Marques da Costa
Flávio Paulo Jorge Nunes
Helder Trigo Gomes Marques
João Ferrão
José Costa
José Reis
Luis Carvalho
Luís Paulo Saldanha Martins
Luis Ramos
Mario Rui Silva
Mário Vale
Rubén Camilo Lois González
Rui Gama
Teresa Pinto Correia
Teresa Sá Marques

Comissão Organizadora da Conferência:

José A. Rio Fernandes (coord.)
Ângela Silva
Hélder Santos
Inês Rocha
Luís Carvalho
Thiago Mendes

III CONFERÊNCIA P3DT
Políticas de base territorial
V. N de Gaia, 1 e 2 de março de 2018

Crise económica e vulnerabilidade nas cidades espanholas: os desafios da governação urbana

Rubén C. Lois González ^(a), María José Piñeira Mantiñán ^(b)

^(a) Universidade de Santiago de Compostela, rubencamilo.lois@usc.es

^(b) Universidade de Santiago de Compostela, mariajose.pineira@usc.es

Resumo

As consequências sócio-urbanas da crise económica e as políticas de austeridade estão a transformar a vida quotidiana nas cidades espanholas. Fazem-se sentir processos de empobrecimento, aumento da vulnerabilidade e segregação social, o que se traduz numa nova ordem espacial. Como resposta a este panorama, determinados movimentos sociais surgiram em influentes meios de oposição política, assumindo o papel de porta-vozes do mal-estar dos cidadãos. Com diversas siglas políticas, algumas destas plataformas apresentaram-se às eleições municipais de 2015. O resultado foi que um importante número de cidades passou a ser governado por algum destes novos partidos. Neste contexto, o artigo tem um objetivo duplo: estudar as consequências sócio-urbanas da crise e das políticas urbanas pós-crise em matéria de vulnerabilidade e exclusão social; e analisar as estratégias de governação promovidas pelas novas formações políticas. O território de estudo são as cidades de Madrid e Barcelona, os principais nós do sistema urbano espanhol que, além do mais, são governadas por partidos políticos procedentes de plataformas de cidadãos.

Palavras chave: Vulnerabilidade; Empoderamento dos cidadãos; Novos modelos de governação; Madrid; Barcelona

1. Introdução

A crise que afetou os países do sul da Europa evidenciou as consequências de um modelo de crescimento neoliberal, caracterizado pelo investimento de alto risco, a excessiva especialização na área económica, a polarização social e a insustentabilidade ambiental (Méndez, 2015). O surgimento de indicadores macroeconómicos negativos (alto défice público, aumento do desemprego, precarização das condições de trabalho, cortes em serviços básicos...) (Vale, 2014; Koutrolikou, 2015) aumenta o risco de mobilidade social descendente, com o consequente agravamento das condições de vida dos cidadãos (Ranci & Sabatinelli, 2014).

Em Espanha, a origem da crise associa-se à eclosão da bolha do sector imobiliário. Desde 2007, muitos investigadores interessaram-se e preocuparam-se pela desregulamentação do planeamento (Rullan, 2012; Burriel, 2008), ou pelas mudanças nas utilizações do terreno devido ao aumento da artificialização (Rullan, 2012). Os estudiosos do fenómeno urbano centraram-se em explicar a construção física da cidade na sua ligação com o processo de construção social. Medir a

vulnerabilidade, a exclusão social e vê-lo à escala intraurbana não foi uma prioridade até datas relativamente recentes (Alguacil, Camacho e Hernández, 2014; Ministério de Fomento, 2011; Nel.lo, 2014). A eclosão da bolha do sector imobiliário em 2007 e a crise económica despertaram consciências e alertaram para o panorama pessimista que se aproximava. A cidade espanhola, urbanizada seguindo princípios de segregação social desde a década de 1960, reunia todas as condições para sofrer com gravidade os efeitos de uma crise e aprofundar a sua desigualdade. Após um período em que proliferou uma atitude acrítica, a população exige garantias sociais e uma mudança de gestão. Como consequência, surgiram novos partidos políticos nascidos a partir do movimento dos indignados e 15M (Lois e Piñeira, 2015) que dão esperança à população, atenuando a desconfiança nos governos e na política (Della Porta e Vannucci, 2007; Jiménez e Villoria, 2012).

2. Vulnerabilidade e exclusão social. Os casos de Madrid e Barcelona

Para medir a vulnerabilidade urbana e a exclusão social em Madrid e Barcelona centrámo-nos em dois indicadores: taxa de desemprego e execuções hipotecárias. A evolução paralela de ambos os indicadores está em sintoma com um dos efeitos principais da crise, o aumento do desemprego, com uma especial incidência nos grupos e territórios mais empobrecidos (figura 1). Em Madrid, as maiores taxas de desemprego concentram-se nos distritos periféricos do sul, como Vallecas, e em Barcelona nos bairros populares do norte (Sant Andreu ou Nou Barris) (figura 2). Como consequência, a estrutura social onde residem os mais fracos da cidade está a ser profundamente transformada.

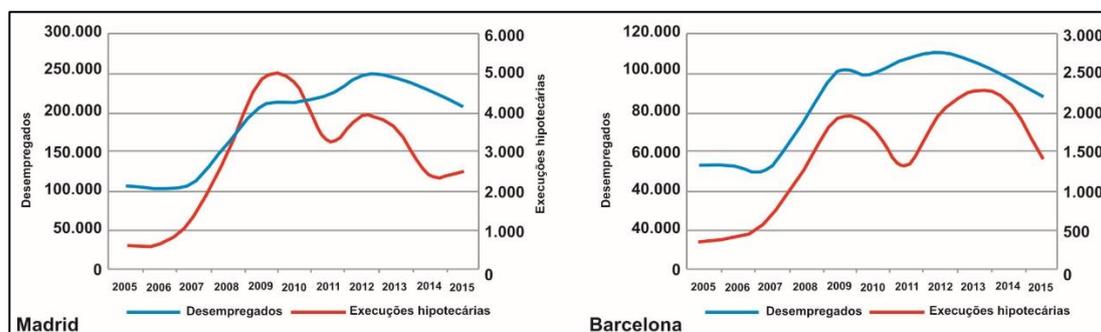


Fig. 1. Evolução do número de desempregados e execuções hipotecárias (a) Madrid; (b) Barcelona. Fonte: Estatísticas Judiciais e Serviço Público de Emprego Estatal (SEPE)

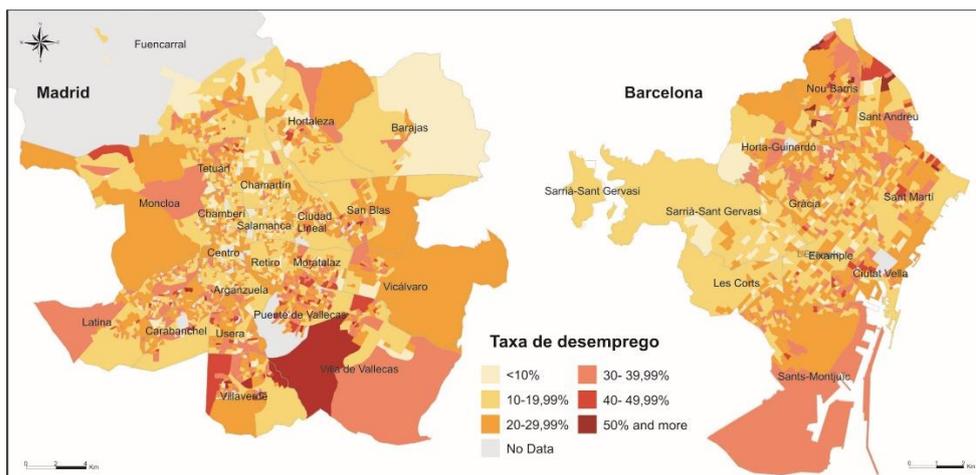


Fig. 2. Taxa de desemprego nas secções de recenseamento de Madrid e Barcelona. Fonte: Recenseamento da População e Habitação 2011. INE.

A distribuição das execuções hipotecárias à escala metropolitana reafirma a dualidade social nas duas principais cidades espanholas, com os despejos a desenharem mapas sociais polarizados. As elevadas taxas de execuções no sul de Madrid, em municípios originalmente operários e industriais (como Fuenlabrada, Parla e Getafe), contrastam com poucos casos em territórios do norte, lugar de residência de população de alto nível económico (Majadahonda, Colmenar, El Escorial). A polarização de comportamentos é semelhante em Barcelona, destacando-se o número de despejos nos municípios do nordeste e da primeira coroa industrial (L'Hospitalet, Badalona, Terrassa, Sabadell, Granollers), habitada por população trabalhadora e imigrante (figura 3).

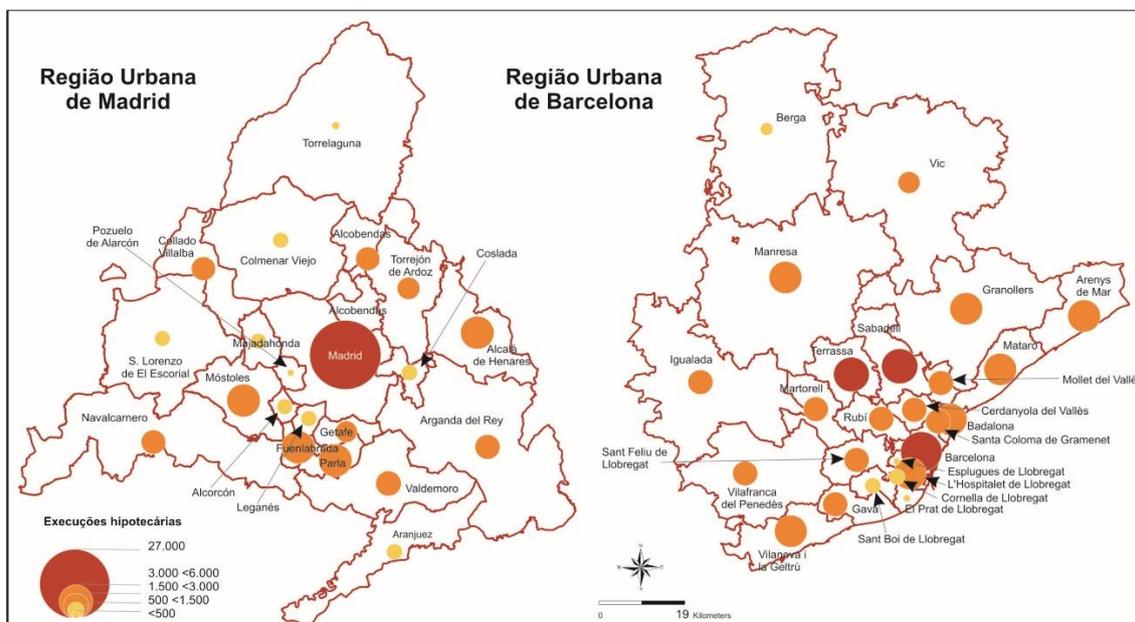


Figura 3. Execuções hipotecárias nos municípios das regiões urbanas de Madrid e Barcelona (2007-2014). Fonte: Estatísticas Judiciais

À escala intraurbana, consideram-se as intervenções da Plataforma de Afetados pela Hipoteca

(PAH) com o objetivo de evitar mais despejos (campanha “Stop Desahucios”) em Madrid e Barcelona. A maioria destas intervenções ocorrem nos bairros mais pobres e afetados pela crise, com elevadas taxas de desemprego, como no sudoeste de Madrid e no nordeste de Barcelona (figura 4). Será nestes bairros que os novos partidos políticos da esquerda, produto desta e doutras plataformas de cidadãos, vão obter os seus melhores resultados.

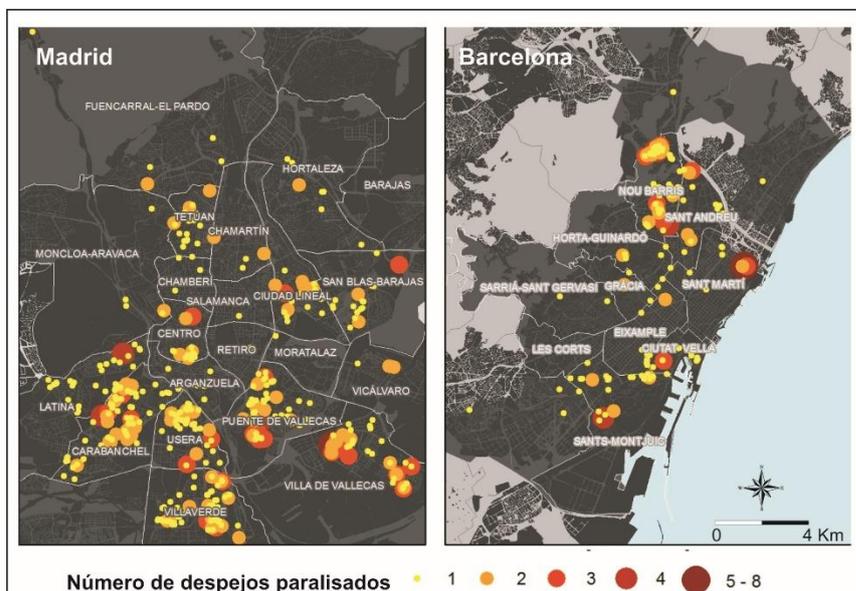


Figura 4. Intervenções da PAH nos distritos urbanos de Madrid e Barcelona (2012-2015). Fonte: PAH

3. Experiências de governação urbana no contexto das políticas urbanas pós-crise

O aumento da desigualdade e a expansão territorial da pobreza são decisivos nas mudanças sociopolíticas recentes em Espanha, em que as periferias adquirem um novo protagonismo político. Habitadas por classes trabalhadoras especialmente afetadas pelas políticas de cortes sociais, são o embrião dos novos partidos políticos da esquerda. Em consequência, as últimas eleições municipais de junho de 2015 denotam uma clara fragmentação do voto: de um ponto de vista político, entre os tradicionais partidos conservadores (PP em Madrid e CIU em Barcelona) e as novas formações da esquerda (Ahora Madrid e Barcelona en Comú); do ponto de vista territorial, com uma acentuada dualidade norte-sul em Madrid e este-oeste em Barcelona (figura 5).

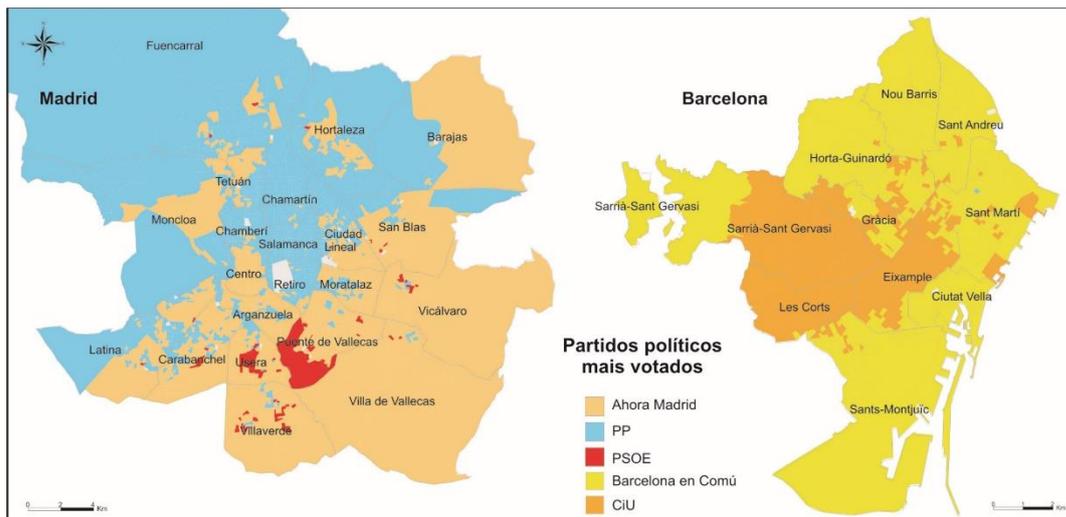


Figura 5. Partido político mais votado nas eleições municipais de junho de 2015 por distritos urbanos em Madrid e Barcelona. Fonte: Registo Oficial de Partidos Políticos.

Face aos municípios que durante anos tinham apostado no modelo de cidade empreendedora (OMM, 2013), os partidos que governam as duas cidades procedem de plataformas de cidadãos e têm outras prioridades. Ahora Madrid, autodefinido como “candidatura cidadã de unidade popular”, é formado pela confluência de movimentos de cidadãos, associações e partidos da esquerda. O seu programa recolhe muitas das reivindicações do Movimento 15-M. A presidente da Câmara é Manuela Carmena, juíza emérita e ex-membro do Partido Comunista de Espanha.

Por seu turno, Barcelona en Comú é uma plataforma na qual confluem cinco partidos políticos da esquerda. Apenas um ano após a sua formação, consegue 25% dos votos e o governo da cidade. Barcelona en Comú tem evidentes elos de ligação com a principal plataforma de combate aos despejos (PAH) e Presidente da Câmara, Ada Colau, foi presidente e uma das fundadoras da PAH. O seu programa político e o modelo de cidade recupera ideias da teoria social crítica: justiça social; combate às desigualdades, à precarização e segregação; travagem dos processos de privatização; priorização do bem comum, etc.

Assim sendo, surgem dois governos novos que são produto da crise e da gestão neoliberal, a ela se opondo, tendo por desafio traduzir a teoria espacial em justiça espacial (Soja, 2014) (Tabela 1).

Tabela 1. Áreas de governo municipal em Madrid e Barcelona

Madrid		Barcelona	
2011-2015 (Conservadores)	2015-2019 (Esquerda)	2011-2015 (Conservadores)	2015-2019 (Esquerda)
Família e Serviços Sociais	Equidade, Direitos Sociais e Emprego	-	Direitos Sociais
-	Coordenação Territorial e Associações	Gestão de Recursos	Participação e Distritos
Vice-prefeitura	Porta-voz, Coordenação Assembleia de Governo e Relações com Plenário	-	Presidência e Território
Finanças e Administração Pública	Economia e Finanças	Economia e Planeamento Económico	Trabalho, Economia e Planeamento Estratégico
Segurança	Saúde, Segurança e Emergências	-	Habituação
Economia, Emprego e Participação Cidadã	Participação Cidadã, Transparência e Governo Aberto	Qualidade de vida, Igualdade e Desporto	Direitos da Cidadania, Participação e Transparência
Urbanismo e Habitação	Desenvolvimento Urbano Sustentável	Habitat Urbano	Ecologia, Urbanismo e Mobilidade
Meio Ambiente e Mobilidade	Meio Ambiente e Mobilidade	Prevenção, Segurança e Mobilidade	Mobilidade
Artes	Cultura e Desporto	Coordenação de Empresas e Entidades Culturais, Conhecimento e Inovação	Emprego, Empresa, Comércio e Turismo Ciclo de Vida, Feminismos e LGTBI
-	-		

Fonte: elaboração própria a partir das Câmaras Municipais de Madrid e Barcelona

A questão social é prioritária na política urbana de Madrid. A atenção a grupos desfavorecidos e bairros vulneráveis substituiu a precedente, de raiz económica (planeamento estratégico, promoção imobiliária, expansão urbana...). Nalguns casos são adotadas medidas estruturais e noutros de urgência social, apesar de em 2015, 27% do orçamento municipal ser destinado a pagar dívida. Em 2016, esta parcela reduz-se a 14%, ao mesmo tempo que aumenta em 26% a rubrica de despesa social e 7% a de serviços públicos.

A partir de um ideário político centrado no reforço da área pública e na garantia de serviços básicos, destacamos dois tipos de ações prioritárias. Por um lado, o direito à habitação e o combate à pobreza urbana, à desigualdade e aos despejos, com uma série de medidas corretoras: aumento das despesas sociais; criação de um gabinete anti-despejos (Gabinete de Intermediação Hipotecária); paralisação dos despejos do Centro Municipal da Habitação; impedimento da venda de habitação social a «fundos abutres»; gestão de 300 fogos cedidos pela Sareb (Sociedade de Gestão de Ativos Procedentes da Reestruturação Bancária) por parte Empresa Municipal da Habitação e Solo para realojar famílias vulneráveis. Por outro lado, propõe-se uma série de medidas progressistas que afetam diversas áreas de governo: política social e grupos vulneráveis (tarifa social em consumo energético, abertura de cantinas escolares em períodos de férias para famílias desfavorecidas...), ambiente, participação cidadã, dignificação da cultura de bairro, etc.

A distribuição do orçamento para 2016 por áreas de governo e territórios é a principal medida para

reduzir desigualdades sócio-urbanas, priorizando-se os bairros menos favorecidos e periféricos, localizados principalmente a sul de Madrid, como Puente de Vallecas e Usera, enquanto as áreas mais centrais, incluindo os do “ensanche” burguês e do norte, onde os residentes têm maiores rendimentos, chegam a ter crescimentos negativos (Tabela 2).

Tabela 2. Distribuição do orçamento municipal de 2016 por distritos urbanos de Madrid

Distrito	IRDB	2016 (euros)	% variação 2015-2016
Centro	Médio	25 323 825	- 11,71
Arganzuela	Alto	23 872 122	- 0,76
Retiro	Alto	16 631 938	1,73
Salamanca	Alto	15 738 433	0,77
Chamartín	Alto	17 096 563	2,75
Tetuán	Médio	24 416 862	0,12
Chamberí	Alto	16 344 256	0,82
Fuencarral-El Pardo	Alto	32 082 907	3,99
Moncloa-Aravaca	Alto	27 962 516	0,60
Latina	Baixo	40 333 522	3,13
Carabanchel	Baixo	34 249 884	3,34
Usera	Muito baixo	31 403 896	20,65
Puente de Vallecas	Muito baixo	53 270 610	32,06
Moratalaz	Médio	20 542 186	1,80
Ciudad Lineal	Médio	29 854 623	1,77
Hortaleza	Alto	23 909 477	- 3,85
Villaverde	Baixo	30 507 633	4,35
Villa de Vallecas	Baixo	16 892 732	3,51
Vicálvaro	Baixo	19 136 829	8,84
San Blas-Canillejas	Médio	27 700 520	9,02
Barajas	Alto	11 337 762	- 1,79
Área coordenação territorial e associações		35 909 788	908,75

Fonte: elaboração própria a partir das estatísticas da Câmara Municipal de Madrid. IRDB: Indicador de Rendimento Disponível Bruto per capita

Um recente documento elaborado pela Câmara Municipal de Barcelona (2016) começa por referir que um dos grandes desafios do atual mandato do governo (2015-2019) é dar pleno cumprimento ao direito à cidade.

Em outubro de 2015, o Conselho Plenário da Câmara Municipal de Barcelona decide aderir ao manifesto “Doze frentes no combate às desigualdades”. O projeto de orçamento da Câmara Municipal para 2016 é um reflexo da nova política anti-austeridade que visa resgatar pessoas e abandonar grandes operações urbanas: prioriza-se a despesa social (+ 12,9%), mantém-se o nível de investimentos (+ 5,5%) e da dívida, que não se reduzirá pela primeira vez em cinco anos. Todos os distritos urbanos aumentam os seus orçamentos, três deles acima de 20%. O essencial das orientações do novo governo pode resumir-se em três objetivos principais: I) garantir a atenção às pessoas mais afetadas pela crise; II) aumentar a participação cidadã no governo da cidade, proporcionando mais autonomia aos distritos urbanos; III) reduzir as desigualdades intraurbanas a partir de uma distribuição orçamental que beneficie os mais desfavorecidos. Sendo assim, distritos de classes populares, como Nou Barris, Sant Martí e Sant Andreu, aumentam o seu orçamento muito acima dos bairros tradicionais da burguesia, como Sarrià-Sant Gervasi ou Les Corts (Tabela 3).

Tabela 3. Distribuição do orçamento municipal de 2016 por distritos urbanos de Barcelona

Distrito	RFD	2016 (M€)	% variação 2015-2016
Ciutat Vella	Média	7,5	11,5
Eixample	Média	6,2	14,6
Sants-Montjuïc	Baixa	6,1	18,9
Les Corts	Alta	3,1	7,1
Sarrià-Sant Gervasi	Alta	5,1	2,6
Gràcia	Média	3,8	11,1
Horta-Guinardó	Baixa	5,7	19,8
Nou Barris	Baixa	7,4	25,7
Sant Andreu	Baixa	7,5	20,3
Sant Martí	Média	5,6	22,3

Fonte: elaboração própria a partir da Câmara Municipal de Barcelona (2016) e orçamentos municipais. *RFD: Rendimento Familiar Disponível per capita

Com a intenção de reduzir desigualdades e avançar num novo modelo de cidade, o governo introduziu temas atrativos na política local. Aprovaram-se medidas para regulamentar o aluguer com maior proteção dos inquilinos, chegando a poder-se prorrogar automaticamente o contrato de aluguer, caso pertença o inquilino pertença a um grupo especialmente vulnerável. Também se destaca a criação de um observatório da habitação, a concessão de ajudas à reabilitação da habitação e uma nova estratégia de mobilidade. Além disso, os rendimentos da taxa turística passam a destinar-se a melhorar os bairros com mais visitantes e determinar-se-á uma moratória de licenças hoteleiras. Uma das principais apostas está relacionada com a participação cidadã e nova governação: gestão direta de 5% do orçamento com associações de vizinhos e movimentos sociais, criação da plataforma decicim.barcelona e do portal [#transparència](https://twitter.com/transparencia), abertura do debate do Estado da Cidade aos habitantes e entidades com a abertura de 300 espaços presenciais.

Por último, o direito à habitação é provavelmente a ação do governo mais transcendente. Neste sentido, criou-se a Unitat Contra l'Exclusió Residencial (UCER) com o objetivo de parar preventivamente os despejos e reforçar a aplicação da lei contra a emergência habitacional. Além disso, negociam-se medidas adicionais no combate à emergência habitacional e à pobreza energética; adota-se uma moratória na execução de despejos por um mínimo de 3 anos e exige-se às entidades financeiras e grandes titulares de habitação a mobilização do parque privado de casas vazias.

3. Conclusões

A crise agravou as desigualdades internas em cidades que já tinham graves problemas de coesão social. A vulnerabilidade expandiu-se social e territorialmente. Desde 2007, o grupo de pessoas em situação de vulnerabilidade inclui famílias de classe média; por outro lado, as melhorias na cidade espanhola desde 1980 produziram um mercado por significativos contrastes internos. A cidade modernizou infraestruturas, reabilitou bairros, melhorou a paisagem urbana, mas não solucionou problemas estruturais de segregação e desigualdade. Durante os anos de bonança económica

priorizou-se o crescimento, o planeamento estratégico e o empreendedorismo urbano, em contraponto ao reforço do estado do bem-estar, incluindo as políticas da habitação.

Neste contexto, a crise iniciada há quase dez anos afetou bastante as cidades, impreparadas para muitos dos seus efeitos. Em consequência, face à pobreza acrescida e à exclusão reforçada, a rebeldia dos sectores mais afetados ganha protagonismo, promovendo a criação e alargamento da base de apoio de plataformas cidadãs e movimentos sociais diversos. A sua entrada em governos municipais desde 2015 está a provocar novos debates em matéria de governação urbana, com a redução de desigualdades a constituir o principal objetivo, a partir do qual se estruturam as ações do governo em Madrid e Barcelona. Neste contexto, deu-se voz à cidadania e concedeu-se uma nova centralidade às periferias urbanas, as mais beneficiadas na distribuição dos orçamentos municipais de 2016.

4. Bibliografia

- Ajuntament de Barcelona. (2016). Programa d'Actuació Municipal 2016-2019. 73 barris, una Barcelona cap a la ciutat dels drets i les oportunitats. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Alguacil, J. A., Camacho, J. & Hernández, A. (2014). La vulnerabilidad urbana en España. *EMPIRIA*, 27, 73-94.
- Burriel de Orueta, E. (2008). La década prodigiosa del urbanismo español (1997-2006). *Scripta Nova* vol. XII, 270 (64). [Available at www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm].
- Della Porta, D., & Vannucci, A. (2007). *Mani impunita. Vecchia e nuova corruzione in Italia*. Roma/Bari: Laterza.
- Jiménez, F., & Villoria, M. (2012). La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos, *REIS*, 138, 109-134.
- Koutrolikou, P. (2015). Governmentalities of Urban Crises in Inner-city Athens, Greece. *Antipode*, 48 (1), 172-192
- Lois, R.C. & Piñeira, M. J. (2015). The revival of urban social and neighbourhood movements in Spain: a geographical characterization. *Die Erde*, 146 (2-3), 127-138.
- Méndez, R. (2015). Crisis, vulnerabilidad y nuevas desigualdades territoriales en España. *Sistema*, 239, 45-63.
- Ministerio de Fomento. (2011): *Atlas de la Vulnerabilidad Urbana en España*. [Available at www.fomento.gob.es/].
- Naciones Unidas. (2003). *Informe sobre la situación social en el mundo*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Nel-o, O. (coord.) (2014): *Evolució de la segregació urbana a Catalunya 2001-2012*. Vol.1. Barcelona: Univertat Autònoma Barcelona.
- Observatorio Metropolitano de Madrid (OMM). (2013). *Paisajes devastados. Después del ciclo inmobiliario*. Madrid: Traficantes de Sueños
- Ranci, C., Sabatinelli, S. (Ed). (2014). *Social Vulnerability in European Cities. The Role of Local Welfare in Times of Crisis*. Basingstoke: Plagrave Macmillan.
- Rullan Salamanca, O. (2012). Urbanismo expansivo en el Estado Español: de la utopía a la realidad. In Gozávez, V. & Marco, J. A. (Eds.). *Geografía y desafíos territoriales en el siglo XXI* (pp. 165-209). Alicante: AGE and Universidad de Alicante.
- Soja, E. (2014). *En busca de la justicia especial*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Vale, M. (2014). Economic crisis and the Southern European regions: towards alternative territorial development policies. In J. Salom & J. Farinós (Eds.). *Identity and Territorial Character*. Re-

Interpreting Local-Spatial Development (pp. 37-48). Valencia: Universidad de Valencia.

Este artigo é a versão em português da publicação em Proceedings - Social and Behavioral Sciences (2016) Vol. 10, sob o título "The Economic Crisis and Vulnerability in the Spanish Cities: Urban Governance Challenges". (CSO2013-47833-C4-1-R, (CSO2015 68738 P).