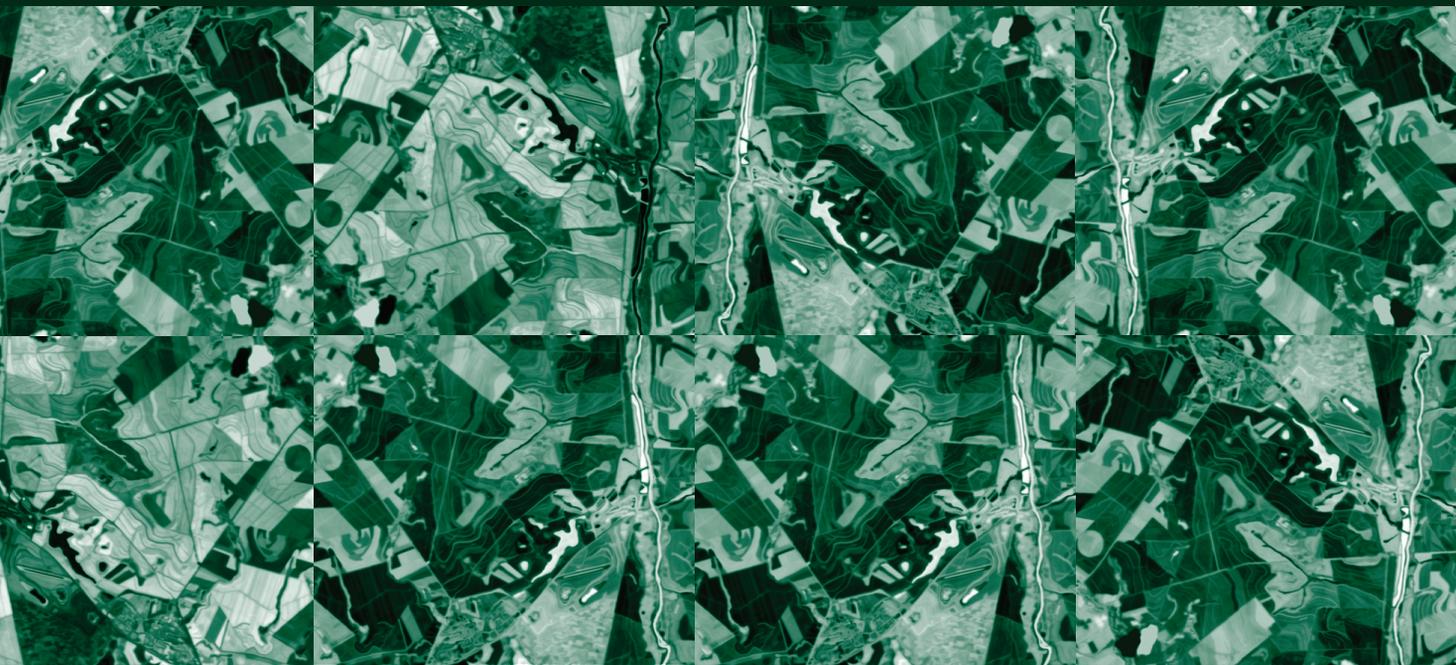


organizadoras

Sarah Feldman
Ana Fernandes

O URBANO E O REGIONAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

mutações, tensões, desafios



BRASIL CONTEMPORÂNEO



**O URBANO E O REGIONAL
NO BRASIL CONTEMPORÂNEO**
mutações, tensões, desafios



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Reitor

Naomar de Almeida Filho



EDITORA DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DA BAHIA

Diretora

Flávia M. Garcia Rosa

Conselho Editorial

Angelo Szaniecki Perret Serpa

Carmen Fontes Teixeira

Dante Eustachio Lucchesi Ramacciotti

Fernando da Rocha Peres

Maria Vidal de Negreiros Camargo

Sérgio Coelho Borges Farias

Suplentes

Bouzid Izerrougene

Cleise Furtado Mendes

José Fernandes Silva Andrade

Nancy Elizabeth Odonne

Olival Freire Júnior

Sílvia Lúcia Ferreira



editora
unesp

FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP

Presidente do Conselho Curador

Marcos Macari

Diretor-Presidente

José Castilho Marques Neto

Editor Executivo

Jézio Hernani Bomfim Gutierre

Conselho Editorial Acadêmico

Antonio Celso Ferreira

Cláudio Antonio Rabello Coelho

Elizabeth Berwerth Stucchi

Kester Carrara

Maria do Rosário Longo Mortatti

Maria Encarnação Beltrão Sposito

Maria Heloísa Martins Dias

Mario Fernando Bolognesi

Paulo José Brando Santilli

Roberto André Kraenkel

Editores Assistentes

Anderson Nobara

Denise Katchuian Dognini

Dida Bessana



**Associação Nacional de Pós-graduação
e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**

Gestão 2005/2007

Presidente

Ana Fernandes (UFBA)

Secretaria Executiva

Tânia Fischer (UFBA)

Secretaria Adjunta

Marco Aurélio A. de F. Gomes (UFBA)

Diretores

Edna Maria Ramos de Castro (UFPA)

Lílian Fessler Vaz (UFRJ)

Nabil Georges Bonduki (USP)

Conselho Fiscal

Frederico Rosas B. de Holanda (UnB)

Leila Christina Duarte Dias (UFSC)

Rodrigo Ferreira Simões (UFMG)

**O URBANO E O REGIONAL
NO BRASIL CONTEMPORÂNEO**
mutações, tensões, desafios

**Sarah Feldman
Ana Fernandes**
organizadoras



Salvador - Ba
2007

©2007 by autores
Direitos para esta edição cedidos à Editora da Universidade Federal da Bahia.
Feito o depósito legal.

Capa e projeto gráfico

Angela Garcia Rosa

Editoração

Lúcia Valeska de S. Sokolowicz

Revisão

**Tania de Aragão Bezerra
Magel Castilho de Carvalho**

Créditos Foto

CBERS/INPE-divulgação

Apoio Editorial

**Programa de Pós-Graduação
em Arquitetura e Urbanismo FAUFBA**

Biblioteca Central Reitor Macêdo Costa - UFBA

U72 O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios / organizadoras Sarah Feldman, Ana Fernandes; [textos de Ana Clara Torres Ribeiro ... [et al.]. - Salvador : Salvador : EDUFBA, 2007.
390 p. : il.

“Textos apresentados e discutidos em seis mesas-redondas que compuseram a participação da ANPUR na 58ª Reunião Anual do SBPC, realizada em julho de 2006, em Florianópolis.”

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-232-0449-5 (broch.)

1. Planejamento urbano - Brasil. 2. Planejamento regional - Brasil. 3. Política urbana - Brasil. 4. Movimentos sociais urbanos - Brasil. 5. Sociologia urbana - Brasil. 6. Urbanização - Brasil. I. Feldman, Sarah. II. Fernandes, Ana. III. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional.

CDU - 711.4 (81)

CDD - 711.40981

EDUFBA

Rua Barão de Geremoabo, s/n
Campus de Ondina
40170-290 Salvador Ba
Tel: (71) 3263-6160/6164
www.edufba.ufba.br
edufba@ufba.br

Fundação Editora da UNESP (FEU)

Praça da Sé, 108
01001-900 São Paulo SP
Tel.: (11) 3242-7171
Fax: (11) 3242-7172
www.editoraunesp.com.br
feu@editora.unesp.br

ANPUR

anpur@ufba.br
www.apur.org.br

Sumário

PREFÁCIO	09
APRESENTAÇÃO	13

1

DESAFIOS CONCEITUAIS: A INSUBORDINAÇÃO AOS MODELOS

A FORÇA DO PASSADO: NEM TUDO QUE É SÓLIDO DESMANCHA NO AR	21
Ana Clara Torres Ribeiro (UFRJ)	
REGIÃO E REGIONALIZAÇÃO NUM MUNDO DES-TERRITORIALIZADO	37
Rogério Haesbaert (UFF)	
DA REDE TÉCNICA À TERRITORIALIDADE EM REDE: CONTRIBUIÇÕES DISCIPLINARES À CONSTRUÇÃO DE UM CONCEITO	59
Leila Christina Dias (UFSC)	
DO QUEBRA-CABEÇA DO DESENVOLVIMENTO À CONSTITUIÇÃO DO COMUM	69
Giuseppe Cocco (UFRJ)	

2

MUTAÇÕES TERRITORIAIS EM MÚLTIPLAS ESCALAS

CIDADE E CAMPO, URBANO E RURAL: O SUBSTANTIVO E O ADJETIVO	91
Roberto Luís Monte-Mór (UFMG)	
A CRISE SOCIAL DAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS	113
Inaiá Maria Moreira de Carvalho (UFBA)	
FRONTEIRAS EM MUTAÇÃO NO BRASIL AGRÍCOLA	133
Denise Elias (UECE)	
NOVOS TEMAS REGIONAIS PARA O ESTUDO DA AMAZÔNIA NO ATUAL CONTEXTO INTERNACIONAL	149
Luis E. Aragón (UFPA)	

3

A INTERVENÇÃO NA CIDADE DESAFIOS URBANÍSTICOS E ARQUITETÔNICOS

- REFORMAS URBANAS CONTEMPORÂNEAS: QUAL O ESPAÇO PÚBLICO?
QUAL LIBERDADE?** 173
Carlos Antônio Leite Brandão (UFMG)
- O FIXO E O FLUXO: ARQUITETURA NA FRONTEIRA ENTRE
O CONSTRUÍDO E O SÓCIO-CULTURAL** 187
Carlos A. Ferreira Martins (USP)
- PROJETOS URBANOS E ESPAÇO PÚBLICO: UMA REFLEXÃO SOBRE
OS FAZERES URBANÍSTICOS CONTEMPORÂNEOS** 201
Virgínia Pontual (UFPE)
- URBANIDADE E REESTRUTURAÇÃO DAS CIDADES:
O QUE NOS ENSINA BRASÍLIA?** 223
Frederico de Holanda (UNB)

4

TENSÕES E TERRITORIALIDADES: ATORES LOCAIS E CONEXÕES TRANSNACIONAIS

- FRONTEIRA E TERRITORIALIDADES: ATORES LOCAIS E CONEXÕES
TRANSNACIONAIS** 247
Edna Castro (UFPA)
- MODOS DE AGIR, MANEIRAS DE SER: OS EMBATES COTIDIANOS PELO
ESPAÇO URBANO NUMA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA NO DISTRITO FEDERAL** 265
Brasilmar Ferreira Nunes (UNB)
- CIDADE, CIDADANIA E PLANEJAMENTO URBANO:
DESAFIOS NA PERSPECTIVA DA REFORMA URBANA** 287
Orlando Alves dos Santos Jr. (UFRJ)
- DEMANDAS POPULARES NO PLANEJAMENTO DAS CIDADES:
REDEFINIÇÃO DO PAPEL DAS CIDADES, DEMOCRATIZAÇÃO
E GOVERNANÇA URBANA** 309
Elson Manoel Pereira (UFSC)

5

RESPONSABILIDADE TERRITORIAL: URBANA AVANÇOS, CONFLITOS E CONTRADIÇÕES

O PAPEL DO LEGISLATIVO NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA URBANA: CONFLITOS E INTERESSES NA TRAMITAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE TERRITORIAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS	325
Nabil Bonduki (USP)	
A LEI DE RESPONSABILIDADE TERRITORIAL URBANA E A CONSTRUÇÃO DA CIDADE DEMOCRÁTICA	343
Angela Gordilho Souza (UFBA)	
A LEI DE RESPONSABILIDADE TERRITORIAL URBANA E ESPECIFICIDADES REGIONAIS DO DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL	363
Dulce Bentes (UFRN) e Leonardo B. M. Tinoco (UFRN)	
A LEI DE RESPONSABILIDADE TERRITORIAL (LRT): O QUE MUDA NO DESENHO DA CIDADE ?	373
Rômulo Krafta (UFRGS)	

Prefácio

Está em curso no Brasil um conjunto de transformações que tensionam e desafiam o pensar-propor-atoar na área do planejamento e dos estudos urbanos e regionais.

Destacamos três dentre elas, distintas e complementares. Primeiro, uma disputa acirrada, complexa e desigual pelo território alcança e ultrapassa os limites nacionais. Muitas têm sido as manifestações nesse sentido: expansão de fronteiras produtivo-especulativas, integração continental, apropriação e exploração de recursos naturais, construção e atualização intensa das infra-estruturas e do quadro construído. Em cada uma, seja no âmbito urbano ou no âmbito regional, o acesso à terra, a condição sócio-ambiental e as lógicas reprodutivas dos investimentos flagram e marcam cada processo constituinte do território em (re)estruturação.

Imediatamente políticas, essas questões têm pautado os embates que caracterizam as definições sobre as opções de desenvolvimento, onde a sociedade organizada e em movimento questiona e desafia, nas ações públicas e privadas, os limites jurídicos existentes ou pressupostos. Há de se destacar, então, como segundo ponto, uma redefinição da esfera do direito ao território, polarizada por movimentos simultâneos e contraditórios que tendem à sua restrição e à sua ampliação, e, portanto, com menor ou maior possibilidade de exercício do controle social sobre a propriedade e sobre a destinação dos recursos públicos. A infinidade de revisões da ordem jurídico-legal em curso no Brasil, particularmente as atinentes ao território, são exemplares a esse respeito.

O terceiro ponto diz respeito à questão institucional propriamente dita. O período de desmonte das estruturas governamentais responsáveis por pensar e agir sobre os territórios urbanos e regionais brasileiros é caracterizado por intenso nomadismo ministerial. Nesse sentido, a questão urbana é exemplar: em 09 anos, entre 1985 e 1994, ela foi tratada em 07 arranjos institucionais diferentes¹. Só mais recentemente, após conseguir alguma estabilidade e, posteriormente, alguma importância na estrutura do Estado brasileiro, um grau crescente de institucionalidade para a política urbana e para a política regional vem sendo implementado no Brasil.

Assim, transformações aceleradas e conflituosas do território, reordenamento legal e institucionalização de políticas definem um momento particularmente rico na conjuntura dos estudos urbanos e regionais e do planejamento territorial brasileiro, na

medida que se constitui um novo empírico². Afirmativo e complexo em sua existência, esse novo empírico impõe a superação da crítica pela ausência ou falência do campo, ao tempo em que impõe à análise múltiplas esferas e dimensões articuladas da vida territorial. Tempo de exercitar novas formas de interrogar e de compreender essas realidades, bem como de atuar sobre elas.

Vibração em superfície e em profundidade, simultaneidade e derivação: o pensamento inovador e o pensamento herdeiro combinam-se em busca de articulação de um novo teórico e de um novo sentido de ação prática, numa crítica constante do próprio processo de compreensão que os ampara.

Esse livro deriva dessa circunstância intelectual particularmente produtiva e da percepção de que deveria se ver reafirmado o papel da ANPUR enquanto espaço de socialização de dilemas, de provocações e de embates na área do planejamento e dos estudos urbanos e regionais.

A 58ª Reunião da SBPC, ocorrida em Florianópolis, em julho de 2006, se apresentou como um momento particularmente propício para esse fim. Por três motivos: por se constituir em fórum dos mais importantes de discussões e de congregação da vida acadêmica; por eleger como tema central do encontro a questão da interdisciplinaridade; e por possibilitar uma renovação do compromisso da ANPUR, inaugurado em 1993, na 35ª reunião da SBPC, em Recife, de contribuir enfaticamente para que a questão urbana e regional pudesse integrar de forma decisiva a pauta intelectual e a pauta política brasileira.

Sarah Feldman (EESC-USP) foi a responsável pela organização do conjunto de discussões que tiveram lugar na Reunião e pela coordenação editorial da presente publicação. Arguta e sensível, conduziu o processo de forma generosa e quase imperceptível, demonstrando que a institucionalidade pode também se traduzir por leveza, cooperação e liberdade.

As instigantes reflexões aqui trazidas, seja as de cunho mais teórico, seja as teórico-práticas, provêm do importante trabalho de pesquisa desenvolvido pelos autores e pela adesão imediata de cada um deles ao desafio de enfrentar coletivamente as questões contemporâneas colocadas ao campo das reflexões e da atuação sobre a dimensão urbano-regional brasileira. A adesão também imediata dos programas de pós-graduação aos quais os autores estão vinculados viabilizou a participação dos mesmos, ao tempo em que legitimou a iniciativa da ANPUR em promover esse evento.

A Editora da Universidade Federal da Bahia – EDUFBA – compreendeu desde logo a importância da presente publicação e os tempos exíguos foram suplantados com competência e determinação. A Fundação Editora da UNESP renovou os laços de cooperação que vêm sendo progressiva e proficuamente construídos com a ANPUR.

A todos, agradecimentos e cumprimentos pelo trabalho realizado.

Mas esse, mais que um ponto de chegada, é um entusiasmado e renovado ponto de partida. Pensar-propor-actuar permanece como instável desafio desse ainda jovem campo acadêmico e profissional.

Ana Fernandes

Presidente da ANPUR (2005-2007)

Abril 2007

Notas

¹ MAGALHÃES, Ângela Cristina. "A política habitacional no governo FHC (1995 a 2001). (Im)possibilidades de uma prática nova". Salvador: PPGAU/FAUFBA, 2002, dissertação de mestrado.

² SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*. Tempo e técnica. Razão e emoção. São Paulo: HUCITEC, 1996.

Apresentação

Este livro reúne os textos apresentados e discutidos em seis mesas-redondas que compuseram a participação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – (ANPUR) na 58ª Reunião Anual da SBPC, realizada em julho de 2006, em Florianópolis, no campus da Universidade Federal de Santa Catarina. Discutir processos territoriais e suas relações com as dinâmicas econômicas, políticas, sociais e culturais, a partir de trabalhos de pesquisadores de diferentes campos disciplinares e representativos de instituições de pesquisa de diferentes regiões do país é o pressuposto que direciona toda e qualquer atividade da ANPUR – uma entidade de natureza eminentemente multidisciplinar. No processo de organização e de realização das mesas e de seu registro em livro, este pressuposto se mostrou ao mesmo tempo simples e altamente desafiador.

A face simples se deve à resposta sempre positiva e ao compromisso dos pesquisadores convidados, o que permitiu uma condição de trabalho coletivo excepcional. Para além do profissionalismo incontestável de cada um destes pesquisadores – todos altamente qualificados e reconhecidos em seus campos disciplinares, esta condição deve ser creditada também – e de forma muito especial – ao nível de reconhecimento e de legitimidade institucional depositados na ANPUR. E foi desafiador, pelos termos em que a presidente Ana Fernandes me colocou a proposta: fazermos algo como ocorrera em 1993, quando da participação da ANPUR na 35ª Reunião Anual da SBPC, em Recife, através de um *workshop*, resultou o livro *O novo Brasil urbano*¹ – ambos organizados por Maria Flora Gonçalves.

O novo Brasil urbano, juntamente com outros livros resultantes de seminários promovidos pela ANPUR no início dos anos de 1990, desenha uma linhagem de interpretações consistentes sobre os processos das transformações socioespaciais no Brasil no contexto da globalização da economia. Em 1992 e em 1993, dois seminários foram realizados em São Paulo, organizados pela ANPUR e pelo Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo – “O Novo Mapa do Mundo” e “Território: Globalização e Fragmentação” – que resultaram em livros². Em 1993 e 1994, são publicados *Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil e Integração, região e regionalismo*.³

Nesta linhagem de trabalhos, pode-se identificar o nexos com a tendência que havia sido enunciada de forma explícita alguns anos antes na Introdução de *Reestruturação urbana: tendências e desafios* – talvez a primeira coletânea editada no Brasil colocando em debate os vínculos entre transformações urbanas e globalização dos processos econômicos: analisar a economia sem fazer economicismo, discutir os processos econômicos na sua relação com outras dimensões dos processos sociais – políticos, em particular, mas também culturais, utilizar os modelos teóricos numa perspectiva de testar sua eficácia e apontar seus limites quando confrontados às condições locais.⁴

Se em *Reestruturação urbana...* a constatação do esgotamento do modelo fordista de produção e a crise da espacialidade que o acompanha permeiam os estudos de autores nacionais e internacionais sem se vislumbrar, ainda, os caminhos possíveis do capitalismo brasileiro, nas publicações posteriores, começam a identificar o lugar do Brasil na nova ordem mundial, no Mercosul, e as relações da transnacionalização com novas territorialidades. A profunda transformação no padrão demográfico revelada pelo Censo de 1991 direciona o debate sobre os rumos da urbanização nas metrópoles e fora delas, e os trabalhos detectam os limites territoriais da efetivação do processo de produção pautado na acumulação flexível e da chamada terceira revolução industrial, a competitividade e integração entre regiões, o agravamento das desigualdades e a precarização das relações de trabalho no contexto nacional decorrentes da nova ordem econômica mundial.

Após este ciclo de publicações na primeira metade dos anos 1990, a mais recente publicação da ANPUR - *Regiões nas cidades, cidades nas regiões. O desafio urbano regional*⁵, resultante de um conjunto de seminários regionais realizados em 2000 e 2001, atualiza o panorama do desenvolvimento urbano e regional do país e discute a concepção e os impactos da estratégia espacializada de desenvolvimento proposta durante o governo Fernando Henrique Cardoso no âmbito dos programas “Brasil em Ação” e “Avança Brasil”.

O desafio que eu e Ana Fernandes nos propusemos foi o de organizar uma pauta de debates que desse conta dos rumos da pesquisa e da reflexão acadêmica no campo dos estudos urbanos e regionais, dos rumos e especificidades dos processos territoriais e também dos rumos das práticas de gestão e de intervenção no território que se moldaram nos últimos cinco anos no Brasil. Este período é fortemente marcado por mudanças nas condições institucionais para a implementação de vários aspectos da política urbana, com a aprovação do Estatuto da Cidade e criação do Ministério das Cidades, em 2001 e 2003, respectivamente. Assim, à intensificação da urbanização voltada para interesses de negócios globalizados se sobrepõem práticas e instrumentos urbanísticos referenciados nos princípios da função social da propriedade, e fóruns e conselhos que visam fortalecer e legitimar a participação da sociedade começam a ser efetivados e experimentados.

Estas constatações nos levaram à escolha de três eixos para estruturar as mesas redondas em Florianópolis. O primeiro voltado para as questões emergentes e questões ausentes da pesquisa em estudos urbanos e regionais, para identificar tanto as transformações recentes do território e de suas relações como os processos de mais longa duração que permanecem opacos, na plenitude das suas conseqüências socioespaciais, à compreensão da área.

O segundo se refere às especificidades de processos territoriais percebidos em diferentes escalas: os limites e as possibilidades enfrentados na concretização das estratégias de ordenamento na escala das redes territoriais; na escala municipal, as mutações nas estratégias de expansão urbana que privilegiam o interesse e a gestão privados e a re-configuração do meio rural como território crescentemente impregnado por valores urbanos. E, por fim, na escala intra-urbana, o amplo e generalizado processo de reestruturação das cidades, buscando compreender qual espaço vem sendo produzido, tanto em termos de sociabilidade quanto em termos dos horizontes culturais delineados pela arquitetura e pelo urbanismo.

O terceiro eixo abrange um conjunto de processos relacionados às novas condições jurídico-institucionais: as mudanças e permanências nas formas de organização da sociedade, na atuação dos movimentos sociais e nos caminhos da democratização da gestão de cidades e regiões.

Vinte trabalhos apresentados ao longo de dois dias realizaram a abordagem multidisciplinar deste elenco de questões. Os textos foram aqui agrupados em cinco blocos temáticos que privilegiam a afinidade de recortes analíticos. No primeiro bloco são discutidos aspectos conceituais e epistemológicos para a compreensão dos atuais processos urbanos e regionais, questionando a subordinação a paradigmas e modelos teóricos generalizantes, distantes tanto de dinâmicas preexistentes que permanecem como de novas dinâmicas em curso. O segundo se compõe pela análise de novas relações sociais, culturais, políticas, econômicas em um conjunto de situações nas quais se observam processos de mudanças territoriais: no interior das metrópoles, nos limites entre o espaço urbano e o espaço agrícola e, no caso da Amazônia, nas fronteiras entre países e sua relação com a dimensão mais abrangente da questão ambiental. O terceiro bloco discute as intervenções nas cidades em suas dimensões urbanísticas e arquitetônicas, abordando as concepções, os conceitos, os mecanismos, os valores e os agentes envolvidos e excluídos. O quarto bloco reúne textos que mostram, por um lado, novas faces de movimentos sociais em duas esferas de organização territorial – a local e a transnacional – e, por outro, os limites e possibilidades colocados pela criação de canais institucionais de participação. Por fim, no quinto bloco temático, coloca-se em discussão, a partir de enfoques diversos, o projeto da chamada Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, em tramitação no Congresso Nacional, que propõe reorientar em vários aspectos os princípios de parcelamento do solo vigentes no país.

A organização de uma coletânea sempre mobiliza o desejo de realizar uma unidade, de conferir coordenação, harmonia às várias partes que a compõem. As propostas temáticas que colocamos aos autores indicavam apenas uma direção, e nos argumentos desenvolvidos esta direção foi incorporada e interpretada a partir dos objetos e interesses de pesquisa de cada um. Deste jogo de determinação e imprevisibilidade, pode-se afirmar que o resultado aponta horizontes novos e sugestivos para a pesquisa no campo dos estudos urbanos e regionais, uma vez que o conjunto de trabalhos aqui reunidos tem em comum uma perspectiva desafiadora em relação a interpretações rápidas e modelares sobre a complexidade e sobre as contradições envolvidas na análise do presente.

Agradeço a todos os autores o empenho, a colaboração e a gentileza nas várias etapas deste processo. A Ana Clara Torres, Carlos Vainer e Leila Dias, agradeço pelos comentários aos temas e pela sugestão de nomes.

A Ana Fernandes, um agradecimento especial pelo convite, pela oportunidade de trabalhar junto e exercitar, mais uma vez, uma interlocução profícua.

Sarah Feldman

Notas

¹ GONÇALVES, Maria Flora (org). *O novo Brasil urbano*. Porto Alegre: Ed. Mercado Aberto, 1995. O Seminário que deu origem ao livro foi organizado durante a gestão de Milton Santos e Maria Adélia de Souza (1991-1993) e publicado durante a gestão de Wrana M. Panizzi e Naia Oliveira (1993-1995) na direção da ANPUR.

² SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia, A de; SILVEIRA, Maria Laura (orgs). *Território: globalização e fragmentação*. Editora HUCITEC/ANPUR, 2006. SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia, A. de (orgs). *O novo mapa do mundo*. São Paulo: Editora. HUCITEC/ANPUR, 1992. 2 v. Os livros são resultado de Seminários realizados durante a gestão de Milton Santos e Maria Adélia de Souza na direção ANPUR (1991-1993).

³ *Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil*, publicado pela Ed. Hucitec/Anpur. São Paulo, 1993, e *Integração, região e regionalismo*, publicado pela Ed. Bertrand Brasil. Rio de Janeiro, 1994, ambos organizados por LAVINAS, Lena; CARLEIAL, Liana M. F.M.; NABUCO, Regina, publicado durante a gestão de Wrana M. Panizzi e Naia Oliveira (1993-1995) na direção da ANPUR.

⁴ VALLADARES, L.; PRETECEILLE, E. (coords.). *Reestruturação urbana. Tendências e desafios*. Ed. Nobel/IUPERJ, 1990. O livro é publicado com uma seleção de trabalhos apresentados na Conferência sobre Reestruturação Urbana organizada pelo Comitê de pesquisa nº 21 (Desenvolvimento Regional e Urbano) da Associação Internacional de Sociologia no Rio de Janeiro, em 1988, com apoio do IUPERJ.

⁵ GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. (orgs.). *Regiões nas cidades, cidades nas regiões*. O desafio urbano regional. São Paulo: Editora UNESP/ANPUR, 2003. Os Seminários foram realizados durante a gestão de Maria Flora Gonçalves e Yvonne Mautner (1999-2001) e publicados na gestão de Maria Cristina da Silva Leme e Suzana Pasternak (2001-2003) na direção da ANPUR.

1

DESAFIOS CONCEITUAIS
A INSUBORDINAÇÃO AOS MODELOS

Introdução: o refazer da condição periférica

Nas sociedades de origem colonial e historicamente submetidas à dependência econômica, as atuais mudanças na economia mundial, com o seu corolário de orientações culturais e administrativas, praticamente dominam o debate sobre a agenda da política econômica; os usos projetados do território e os direitos sociais que devem ser assegurados pelo Estado. Entretanto, no presente, não manifestam-se, apenas, os comandos da globalização econômica ou as diretrizes do pensamento neoliberal. Também são atualizados, simultaneamente, os códigos comportamentais que refratam e condicionam os impulsos da última modernidade, as condições econômicas oferecidas pelo espaço herdado e as hierarquias sociais.

São as características desta atualização que explicitam as singularidades de cada formação social periférica, criando fortes obstáculos à apreensão analítica do presente e, também, aos projetos que visam a defesa de uma plataforma de reivindicações compartilhada frente aos países centrais. Basta citar, nesta direção, as atuais disputas entre Brasil e Bolívia, em torno do gás, e entre Argentina e Uruguai em torno das plantas da indústria do papel. Hoje, ainda mais do que ontem, as características do espaço herdado – incluindo os bens naturais e culturais – são submetidas a um detido exame de sua possível inserção nas condições necessárias à acumulação capitalista. É este exame - que reúne técnica, informação e novas firmas posicionadas entre a produção e a reprodução - que se expressa em conceitos como: produtividade do espaço, cidade-empresa e lugares competitivos.

Estes conceitos correspondem ao ativismo contemporâneo, que é, fundamentalmente, um ativismo econômico, mesmo que envolto em orientações culturais e ideários políticos. As diretrizes deste ativismo emergem nas condições oferecidas por projetos pretéritos, decorrentes de anteriores modernizações parciais. Trata-se de uma

contraditória sobreposição dos impulsos à última modernidade que caracteriza cada período histórico. É esta sobreposição que surge no fato da aceleração e da fragmentação sócio-territorial serem, pelo menos numa primeira leitura, mais radicais nas sociedades periféricas. Afinal, nestas sociedades, o novo realmente inovador emerge mais como mímese do que como inevitável decorrência de exigências da produção. O anseio por estar “antenado” com o exterior, com o “mundo”, constitui uma clara expressão deste processo.

Mesmo após a crítica à razão dualista, sempre aparecem, a cada nova pretensão modernizadora, atrasos e arcaísmos a serem superados frente ao “ritmo do mundo”. No início do século XX, o que deveria ser superado era associado às oligarquias; nos anos 40 e 50, o diagnóstico do atraso envolveu o latifúndio e o imperialismo; no início da redemocratização, aquilo a ser superado foi identificado em sobrevivências do populismo e, atualmene, o nicho daquilo que exige superação é identificado no corporativismo. Como sabemos, mesmo os termos-conceitos de antiga gênese podem retornar à cena política na medida em que os diagnósticos consolidados na memória coletiva representam armas úteis em novos combates ideológicos e na instalação dos princípios do novo ajuste periférico.

Com esta leitura da modernização, pensamos que a compreensão de conteúdos econômicos, culturais e político-ideológicos do (des)caixe espaço-temporal entre condições herdadas e comandos da atual fase do capitalismo conforma um claro desafio a ser enfrentado pela área do planejamento urbano e regional. Este (des)encaixe aparece, nesta área, com diferentes aparências que, por vezes, dificultam o reconhecimento da multitemporalidade criada por sucessivas manifestações do “novo”. Entre estas aparências, salientamos:

1. a rápida substituição de correntes de pensamento, autores e obras de referência. Isto significa dizer que a área encontra dificuldades na identificação de problemáticas compartilhadas. Estas dificuldades expressam o fato de que convivem, em seu delineamento científico, ideários decorrentes de diferentes impulsos ao moderno e, portanto, projetos de diferentes forças sociais e políticas;
2. a ininterrupta incorporação, na área, de novas formações e disciplinas resulta num instável conjunto de questões teóricas, metodológicas e, até mesmo, pedagógicas. Estas questões correspondem à sintonia, refeita a cada momento, com ideários em disputa na cena mundial, que também são exigentes no que concerne ao seu sustento técnico e à renovação dos valores culturais. São exemplos atuais: a questão ambiental e a apropriação do patrimônio histórico nas políticas urbanas.

Modelos e paradigmas: impulsos globais

Nas sociedades periféricas, não acontece, apenas, a introdução de novos impulsos “do mundo” – que agora podem ser considerados como impulsos globais - mas, também, a imposição de paradigmas e modelos para a apropriação do espaço herdado e a configuração de novas territorialidades e sociabilidades. Antes de avançarmos neste ponto, convém dizer que entendemos por paradigma, na área do planejamento urbano e regional, o “norte” do pensamento e, não, questões compartilhadas, como indicado por Thomas Kuhn para a ciência normal. A natureza essencialmente política da área e a sua mutante construção disciplinar impedem uma interpretação apenas científica de sua evolução. Não foi assim na época do predomínio de engenheiros e médicos e, não é assim agora.

A idéia de “norte” expressa a natureza projetiva do planejamento, que também encontra-se presente no pensamento crítico formulado pela área, mesmo quando este pensamento encontra-se dedicado a estudos históricos mais largos. É por esta razão que os estudos do passado, quando inscritos na área do planejamento urbano e regional, adquirem, necessariamente, um caráter multitemporal, envolvendo determinantes da intervenção estudada e as conseqüências esperadas da intervenção. Nesta multitemporalidade, encontra-se incluída, também, a natureza projetiva dos próprios conceitos acionados por aqueles que se dedicam aos estudos históricos: seus ideários e expectativas políticas. Citamos, neste sentido, a análise crítica do higienismo, carregada de diagnósticos projetivos, e aqueles estudos da história da cidade onde manifestam-se a identificação, pelo pensamento crítico, dos interesses envolvidos no movimento modernizador do período analisado. Evidentemente, neste pensamento, existem, de forma implícita, remetimentos à modernização intencionada no presente.

Por outro lado, entendemos por “modelo” o conjunto dos instrumentos, metodologias e saberes envolvidos na concepção de intervenções no espaço herdado. O modelo concretiza, no presente, o “norte” da mudança buscada pelas forças que lutam pela conquista da hegemonia em cada período histórico. Evidentemente, o “norte” constitui-se num campo de disputas políticas e ideológicas, mais ou menos intensas a depender da composição das forças econômicas e sociais de cada sociedade periférica e a sua relativa autonomia frente aos comandos do mundo. Esta disputa também emerge, tecnicamente trabalhada e refratada, na concepção do “modelo”.

Na dimensão histórica (e existencial) do “modelo”, o “norte” assume, quase de imediato, a forma do plano e, portanto, a do diagnóstico, do elenco de metas, da estratégia e, mais recentemente, da missão. Neste momento, não conseguimos conter um olhar irônico sobre o presente. De fato, pensamos que a referência à missão, hoje tão freqüente, significa uma tentativa de absorção do sentido do moderno, da totalidade

dos conteúdos políticos e culturais do “norte”, no esquadro da atual institucionalidade, tão rudemente fragilizada pela desregulação das relações sociais e, também, de um seletivo conjunto de instituições posicionado entre Sociedade Civil e Estado. A atualização institucional via a completa introjeção da idéia de missão, este eterno “norte” da modernidade que mesclou (e mescla) aventura e trabalho, corresponde a uma ainda difusa vontade de conter a totalidade da mudança no que já existe. Com este enquadramento, perde-se a possibilidade de reconhecer e de valorizar os processos instituintes, que podem ultrapassar as formas atuais de organização da Sociedade Civil e a própria configuração do Estado. Os processos instituintes, que são de natureza conflituosa, contêm as forças estruturadoras de diferentes futuros, incluindo aqueles que ordenaram, desde o séc. XVIII, a configuração do Estado moderno.

Com esta última colocação, desejamos salientar mais um desafio da área do planejamento urbano e regional. É indispensável preservar o debate do “norte”, recusando o aprisionamento da área no debate do “modelo”, mesmo que este debate seja conduzido pelo pensamento crítico, como exemplificam análises, feitas pela área, do planejamento estratégico e do modelo das chamadas cidades globais. A tendência ao aprisionamento no “modelo” surgiu, nas duas últimas décadas, com o predomínio da informação sobre a ciência, a constituição de um mercado de modelos e, ainda, da expansão do treinamento frente a recuos observados na formação epistemológica e científica. Em resistência, afirmamos que é o “norte” que manifesta, em plenitude, a vontade política e, não, o “modelo”. Na ausência da compreensão íntegra do “norte”, cada vez mais conduzido pela dinâmica do capital financeiro, o debate do “modelo” estimula uma redução - e, logo, a abstração - inadequada de determinantes da ação planejada e planejadora. Com esta abstração, é impossível apreender sentidos da agência dominante e, de maneira mais lesiva, sentidos da resistência social aos desígnios que orientam esta agência.

No presente, a retenção do debate na dimensão do “modelo” reduz a percepção das condições econômicas e políticas em que acontece, a cada conjuntura, a (re) formulação do futuro. Antes, “norte” e “modelo” eram mais próximos, envolvendo a referência a idéias-síntese do tipo: progresso, civilização, cultura, soberania, autonomia, desenvolvimento. Agora, o “norte” encontra-se controlado em arenas políticas privilegiadas, enquanto versões diminuídas das anteriores idéias-síntese, transformadas quase em palavras-chave, são absorvidas na (re)produção do “modelo”. Como compreender, de outra forma, a inclusão da “participação”, da “democracia” e do “ambiente” como critérios utilizados na decisão de investimento das agências multilaterais de desenvolvimento? Como compreender, de outra maneira, a veloz transformação de critérios acionados na decisão de investimento em parâmetros de avaliação dos resultados obtidos pela própria intervenção planejada?

Evidentemente, esta transformação de idéias-síntese em critérios e parâmetros da intervenção planejada corresponde a uma leitura sistêmica da realidade social. Neste tipo de leitura, tensões e conflitos são substituídos por *inputs* e *outputs* e, desta maneira, por formas de controle da incerteza que caracteriza a realidade em movimento. Afinal, entre *inputs* e *outputs*, são preservados, apenas, os processos que já foram aceitos pela agência dominante e transformados em programa. Assim, somente a estes processos seriam aplicáveis, ao final de todos os cálculos, as noções de eficiência e eficácia. É esta lógica restritiva que surge associada à diminuição dos investimentos públicos em cada uma das faces das políticas sociais e territoriais. Trata-se de uma lógica micro, orientada pela escassez do imediatamente vivido e, não, pelo desejo da abundância. Esta é, também, uma lógica repetitiva que explica a atual valorização do pensamento funcionalista e, *last but not least*, o retorno de Talcott Parsons, também êle devidamente reduzido, e das teorias dos sistemas, também elas descompromissadas dos seus vínculos com a história da ciência.

Consideramos a transformação de ideários em critérios de financiamento e em parâmetros de avaliação da aplicação de recursos como particularmente relevante para a formulação de hipóteses explicativas de tendências recentes do planejamento urbano e regional. Seriam algumas destas tendências: a inclusão do ativismo econômico no planejamento territorial; a privatização (e a terceirização) do próprio planejamento; a afirmação incontestada do localismo como ideologia substitutiva do desenvolvimentismo; a substituição da anterior ênfase nos sujeitos coletivos pelo destaque hoje atribuído ao protagonismo; a emergência de novos atores do planejamento como indica a presença de ONGs na formulação de projetos e no monitoramento de investimentos públicos; a redução dos papéis exercidos por lideranças populares tradicionais e a conquista de espaço político por lideranças de novo tipo, mais adaptadas às formas atuais de investimento e ao seu controle. Estes processos nos informam sobre os rumos tomados pela economia e política e, também, sobre os novos atores e escalas do planejamento territorial.

Porém, para preservar o objetivo maior deste texto, que é valorizar a reflexão do “norte” da ação planejadora, devemos acrescentar que essas tendências não se manifestam, apenas, na área do planejamento urbano e regional. Elas dizem respeito, sobretudo, à nova dinâmica das relações Sociedade Civil – Estado, hoje muito mais complexa. Como se manifesta esta complexidade? Observemos alguns processos: 1 – intensificação do financiamento internacional a formas de organização da sociedade civil; 2 – absorção, pela Sociedade Civil, de ideários e projetos surgidos na escala mundial; 3 – adaptação crescente da ação do Estado a metodologias de planejamento desenvolvidas pela (e para a) iniciativa privada; 4 – aceleração das disputas territoriais, envolvendo um número crescente de atores sociais e políticos; 5 – fragilização das instâncias políticas em decorrência de sua incapacidade de dar resposta à urgência social; 6 – mercadorização da

política econômica e da política social, com a sua conseqüente transformação em “produtos” similares aos oferecidos pelo terciário avançado; 7 – descompromisso das forças políticas e do aparelho de governo para com a configuração de vínculos integradores e estáveis entre economia e sociedade; 8 – ameaças crescentes a direitos adquiridos e criação de novos “direitos” socialmente limitados e instáveis; 9 – cotidianização das políticas públicas, em decorrência da incapacidade financeira, mas também política, do Estado de arcar com metas estruturais.

Assim, diferentes processos, expressivos da instabilidade das relações Sociedade Civil-Estado, estimulam a transposição de conteúdos do “norte” da ação planejadora para os limites do “modelo”. Esta transposição faz com que orientações culturais do “modelo” alimentem novas ideologias com forte presença na mídia e em ambientes profissionais. São estas ideologias, prisioneiras do “modelo”, que orientam a leitura do atraso, da barbárie, da anomia e da ignorância a partir de diferentes sintomas sociais e, não, leituras estruturais e projetivas da formação social. Desta forma, históricas características da ação planejadora, tal como a de mimetizar experiências e ideários dos países centrais, têm sido atualizadas através de operações redutoras do sentido histórico destas mesmas experiências e ideários. É por este caminho que podemos compreender a entrada do planejamento, esta prática geradora de futuro, nos arranjos estratégicos do presente amplificado.

Esta entrada do planejamento na arena política do presente amplificado pode implicado no controle do próprio planejamento, esta potencial arma política dos que anseiam pela superação da injustiça social. Concretamente, sabemos que o planejamento pode desestabilizar realidades econômicas e sociais, como tão bem indicou Maria Victória Benevides para o período JK. Interessa, portanto, refletir se esta capacidade tem sido controlada e, até mesmo, destruída na atual fase do capitalismo. Para a compreensão de dilemas atuais da sociedade brasileira, interessa, sobretudo, realizar um rigoroso balanço dos resultados alcançados com a defesa da bandeira legítima da democratização do planejamento após o período modernizador comandado pela ditadura militar.

O planejamento tem sido democratizado ou paulatinamente desconstruído como síntese projetiva da vontade coletiva? Na experiência brasileira, a perda de relevância, ao nível federal, dos órgãos de planejamento territorial; a ambigüidade¹ que cercou (e cerca) a descentralização administrativa; a fragilidade do pacto federativo, esvaziado de claros compromissos com a partilha de responsabilidades, entre as unidades da federação, na garantia do bem-estar coletivo; o não cumprimento de obrigações constitucionais relacionadas à cidadania, afetando a transparência no uso de recursos orçamentários; a financeirização das políticas sociais (habitação, saúde e educação) e o privilégio atribuído aos códigos da nova gestão indicam, com clareza, que a resposta à pergunta anterior é, de fato, a alternativa que aponta para a desconstrução do planejamento.

Trata-se da existência de uma espécie de plano de fuga, segundo o qual conquistas sociais, quando chegam a acontecer, são estrategicamente limitadas a espaços institucionais esvaziados de recursos, de poder e de condições políticas para a defesa de projetos alternativos. Não fazemos esta afirmação com base em algum tipo de teoria da conspiração. A desconstrução do planejamento corresponde a mudanças no cerne da própria realização do capitalismo em sua forma periférica e, também, em ideologias com forte influência na máquina de governo, como indicaram as referências anteriores à substituição do “norte” pelo “modelo”. Frente aos movimentos de desconstrução do planejamento têm emergido, e ganhado prestígio, outras práticas de planejamento concebidas sob o ideal da participação. Entretanto, estas práticas precisam ter os seus limites reconhecidos, sendo esta uma outra obrigação da área do planejamento urbano e regional. São exemplos merecedores de atenção: o orçamento participativo e os conselhos gestores das políticas sociais. Estas práticas têm significado, concretamente, a democratização do planejamento? O planejamento tem sido efetivamente formulado em seu âmbito? Estas práticas conseguem ultrapassar o nível local, como poderia indicar a afirmação, por exemplo, um projeto de gestão democrática e popular de metrópoles? Acreditamos que estas práticas não têm conseguido proporcionar a recuperação do debate do “norte”, deixando órfãos os movimentos que hoje lutam por uma apropriação democrática do espaço herdado.

Conservação e mudança, permanência e transformação

A redução da intervenção do Estado, juntamente com o ativismo econômico e a ausência de projetos abrangentes que visem a integração social conformam os termos de uma equação política que só pode ser descrita com a metáfora de um caldeirão no qual a pressão é crescente. É esta a imagem transmitida pela atual multiplicação de projetos que não ultrapassam o presente amplificado: poucos recursos, metas restritas, instabilidade financeira, aguda seletividade social. A fervura deste caldeirão não dependeu (ou depende) apenas de causas próximas, como seria talvez mais conveniente afirmar, já que esta afirmação permite concentrar a análise crítica do presente na globalização econômica e na pauta neoliberal.

Ao contrário do que essa afirmação permite compreender, acreditamos que o presente contém tensões advindas de formas pretéritas de ação planejada. Uma parte das tensões e dos conflitos atuais tem origem em erros cometidos pelo planejamento e, também, nos limites da própria modernização alcançada através do planejamento. Afinal, sempre é bom lembrar que a seletividade social, a prepotência e o autoritarismo não caracterizam apenas a última modernidade. Não há dúvida de que as anteriores modernizações geraram anseios coletivos que permaneceram sem resposta. Com a

parcial manifestação de ondas e ciclos modernizadores, gerada pelo planejamento pretérito, foram estimuladas expectativas sociais sem que os instrumentos de sua satisfação estivessem garantidos. Basta realizarmos, aqui, o confronto entre a escala alcançada pela urbanização nos anos 70 e as condições de vida urbana oferecidas na década e durante a redemocratização da sociedade brasileira.

Por outro lado, futuros alternativos foram negados na medida em que projetos de modernização conduziram a máquina de governo e os investimentos públicos e privados. Expectativas frustradas e uma parte dos futuros negados no passado continuam vivos. Trata-se, portanto, de uma dialética conservação – superação que resulta, no presente, numa apenas aparente única espaço-temporalidade. Esta aparência tem sido fortalecida por representações difundidas por agentes envolvidos com a gestão do presente. Em diferentes extensões do espaço herdado, convivem sobrevivências de modernizações pretéritas e memórias de antigas promessas. Estes elementos culturais e políticos, em geral maltratados pelas teorias acionadas na área do planejamento urbano e regional, permanecem latentes, emergindo na forma de explosões sociais, que continuam sem interpretação, ou em períodos eleitorais, quando o “social” volta-se por vezes contra a “sociedade”, para utilizarmos a orientação oferecida por Renato Janine Ribeiro para a análise da reprodução da ordem hierárquica no país. Aliás, é nos períodos em que o “social” finalmente aparece em cena que são mais ouvidas generalizações auto-destrutivas do tipo: “o povo brasileiro não sabe votar”, “o Brasil não tem jeito mesmo”, “êta povinho ignorante...”.

Esses estereótipos e preconceitos permitem lembrar a permanência da situação colonial e periférica, em meio à instalação dos fluxos da última modernidade. Talvez seja mais justo dizer que, nesta situação ou posição face ao mundo, convivem quatro grandes espaço-temporalidades em conflituosa interação: 1 – a conformada pelo que jamais foi incorporado completamente, ao longo do século passado, pelos impulsos modernizadores da formação social (economia de subsistência, grupos e terras indígenas, uma grande fatia das estratégias urbanas de sobrevivência); 2 – a conformada por impulsos modernizadores pretéritos, hoje submetida a processos de ajuste e dissolução decorrentes da atual fase do capitalismo (grandes plantas industriais e centros comerciais concentrados em espaços metropolitanos); 3 – a conformada pelos impulsos da última modernidade, como exemplificam os enclaves habitacionais para a classe alta, os nichos que concentram as empresas com elevada incorporação de tecnologia e os denominados edifícios inteligentes); 4 – a conformada pelas resistências e conquistas sociais (favelas, ocupações de terra rural, quilombos, ocupações de prédios). Todas estas espaço-temporalidades encontram-se submetidas a uma dupla tensão: a formada pela (im)possibilidade de realização plena da ordem capitalista e, a decorrente da hipótese socialista, em suas diferentes versões políticas e culturais (do cristianismo

primitivo, passando pelas colônias anarquistas e as experiências de auto-gestão, até atingir as formas jurídicas contemporâneas de uso compartilhado da terra e os ideários libertários radicais).

Os preconceitos e estereótipos, que por vezes tomam a cena política e midiática, demonstram a vontade de alisar a complexidade acima esboçada. Este alisamento, convém acrescentar, só pode ser desejado por aqueles que usufruem de condições suficientes de proteção e, portanto, de garantia de projeção da própria existência. Tal alisamento, sem dúvida, é completamente negado pelas condições materiais e imateriais da experiência coletiva. É a multiplicidade espaço-temporal e, assim, de sentidos da experiência social que transparece nos exemplos abaixo elencados:

1. gigantismo dos códigos e heterogeneidade de normas, inclusive urbanísticas. Trata-se de uma heterogeneidade que resulta da acomodação, negociada ou violenta, entre “coisas” distintas, que correspondem a projetos distintos e a tempos sociais distintos. As seguidas concessões, que constituem uma espécie de *savoir faire* da administração pública, constituem uma demonstração de que a adesão à norma única constitui uma fantasia nas sociedades periféricas. Como seria possível ajustar, sem maiores atritos e conflitos, as mais antigas formas de propriedade privada com as que decorrem da conquista da terra rural e urbana e, também, com os novos processos corporativos de produção da cidade geridos pelo capital financeiro?

2. no ajuste ao mesmo, ao único, ansiado em tantos planos e projetos, ignora-se o que é injustável, já que correspondente não apenas a contradições (como desejou ver o marxismo mecanista aplicado ao urbano) mas, também, a diferentes tempos sociais de projetos do Outro. É pela impossibilidade deste ajuste que o planejamento tendeu, historicamente, a ser concebido num nível muito elevado de abstração, com apoio na economia, uma ciência particularmente aberta à modelagem do real, ou com apoio em tendências da administração privada. Uma das expressões mais evidentes do tipo atualmente predominante de abstração seria, ao nosso ver, o case, tão destacado no ensino da administração e do marketing. Também não é demais dizer que é a lógica do case que, noutro âmbito institucional e político, emerge nas denominadas “melhores experiências ou práticas”. As fronteiras entre case e “modelo” não são absolutamente intransponíveis, como podemos verificar.

Reconhecemos uma outra manifestação do anseio pelo alisamento, na pressão pelo ajuste das economias periféricas aos comandos da economia mundial, ao seu ritmo e às suas metas. A face perversa desta pressão, há pouco tempo denominada

através da ridicularizante expressão “dever de casa”, fica clara quando é constatada a destruição do tecido social trazida pelo chamado ajuste estrutural. Os termos deste ajuste correspondem à eliminação dos outros futuros que permanecem contidos no presente e, também, à extinção dos modos de vida expressivos de outros tempos sociais. Conhecendo-se os limites das sucessivas modernizações a que foi submetida a formação social brasileira, sabemos que estes futuros e modos de vida correspondem às condições de existência da maioria e, também, aos ideários e experiências políticas mais consolidados na sociedade brasileira. O ajuste estrutural demandado pelos comandos da economia mundial não se referem, apenas, à economia. Incluem, necessariamente, o território e a política.

3. ainda outro exemplo de multitemporalidade pode ser encontrado na estrutura interna da própria máquina de governo. O Estado brasileiro pode ser descrito como uma vastíssima memória das relações Sociedade Civil-Estado, mesmo frente aos processos de privatização das últimas décadas. Nesta memória, coexistem conquistas sociais de diferentes idades, o resultado alcançado por diferentes projetos políticos e os arranjos de interesse intra elites de diferentes períodos históricos. Assim, se há privatização do Estado, esta acontece sobre a base construída por anteriores privatizações e, também, a partir da destruição de saberes técnicos, meios de poder e de formas de normatização de relações sociais. A modernização correspondente a cada grande período encontra-se escrita na estrutura do Estado e na dinâmica da máquina de governo, fazendo com que a instauração da última modernidade dependa do acionamento de estratégias contratuais e administrativas que permitam relativizar o peso do passado. É em direção a esta desejada relativização que surge o recurso à administração direta e, ainda, a consultorias e assessorias. Também nesta direção, pode ser registrado o grande número de cargos disponíveis para a inserção, na máquina administrativa, de quadros confiáveis para cada governo. O volume destes cargos aponta, justamente, para a multiplicidade de tempos cristalizada no Estado, que desobedece à ordens do último governante e à aliança de forças políticas que o apóia. Por mais aderente ao “novo” que pareça ser a superfície da sociedade brasileira, existe uma vastíssima imanência² que estimula inumeráveis ações disruptivas em cada engrenagem da máquina de governo.

Agora, é o “método” que predomina na máquina de governo, já que procura-se substituir ideários pela racionalização de custos e pela eficácia que acompanham o ajuste estrutural da economia brasileira aos comandos da economia globalizada. De fato, o ajuste da máquina de governo tem sido buscado através de uma crescente intervenção do “método” mas, também, através das redes técnicas, que prometem

a unificação de todas as ações. Este ajuste superficial, apoiado na informação administrada e administrativa, dialoga, com dificuldade, com a multitemporalidade da máquina de governo, sobretudo quando este diálogo não contempla o “norte”, ou seja, não corresponde à tradução de ideários em gestos administrativos concretos.

A informação administrativa não pode substituir o discurso que é indispensável ao convencimento e à adesão espontânea a novos governantes. A informação puramente administrativa, condensada em indicadores de desempenho, é geradora de táticas de resistência. Esta táticas também deveriam ser objeto de reflexão na área do planejamento urbano e regional, na medida em que são sintomas da cristalização de ideários e de racionalidades em disputa no campo das políticas públicas. Também a pressão exercida, sobre o funcionalismo público, pelos novos atores do planejamento mereceria a reflexão desta área, na medida em que trata-se de um *enjeu* de novo tipo, onde são disputadas as possibilidades de resposta às demandas sociais, assim como, as possibilidades de efetiva interlocução com a Sociedade Civil organizada.

Para trás, para frente e em direção ao mais além

Uma outra possibilidade, radicalmente distinta, de descoberta de um único projeto seria aquela, como propôs Sartre, que alcançasse encontrar a unidade profunda de sentido que permanece imanente às diferenças e singularidades vivenciadas no presente. Mas, evidentemente, esta unidade não se deixa apreender sem a inclusão de níveis mais elevados de desvendamento do concreto. Para este desvendamento, seria necessário distinguir entre o que este autor denominou de passado-ultrapassado e de passado-ultrapassante, isto é, aquele que ainda preserva a capacidade de formulação do futuro.

Para este autor, o passado ultrapassante ainda pertence ao campo dos possíveis do presente, podendo, portanto, ser incorporado a novos projetos. Exemplos desta possibilidade podem ser facilmente encontrados na história recente da América Latina (movimento zapatista, a ascensão de um aymara à presidência da Bolívia). A sua gênese anterior, e até mesmo ancestral, demonstra que passado ultrapassante não é uma coisa morta, um “velho” tranquilizador e facilmente omitido na disputa entre projetos para o futuro. Em oposição a esta leitura da história defendida por tantos modernistas, o enraizamento cultural do passado ultrapassante faz com que o seu sustento em práticas sociais, inclusive naquelas que dão vida à máquina de governo, possa ser mais largo do que o conquistado pelo “novo”. É por esta razão que Florestan Fernandes e Francisco de Oliveira, com outras inquietudes com relação aos enigmas da sociedade brasileira, puderam reconhecer a dialética inconclusa conformada pela tendência à modernização do arcaico e/ou à arcaização do moderno.

Sem a distinção entre passado ultrapassado e passado ultrapassante, caímos na ilusão criada pela temporalidade singela e simples do “modelo”, que não ultrapassa os mandatos políticos ou a cronologia criada por interesses que buscam, a cada novo momento, a hegemonia cultural e política. Sem esta distinção, somos incapazes de compreender os sentidos mais amplos da formação social, já que esta é anulada frente aos termos da última fase do capitalismo que, como também sabemos, é altamente seletiva e fragmentadora. Como seria possível aceitar esta anulação sem opor a resistência analítica da multitemporalidade da formação social? Como não insistir na complexidade que é intrínseca à posição periférica?

O passado ultrapassante não se desmancha no ar mas, somente, o passado ultrapassado. A força do passado ultrapassante convive com o novo novíssimo, outra categoria de Milton Santos que nos ajuda a pensar a fragilidade do pensamento que se expressa através da apologia do “novo”. É este pensamento, tão ao gosto dos defensores de doutrinas, que impossibilita a compreensão de anseios (sonhos, projetos e desejos) que, originados em tempos sociais subalternos ou tornados “velhos” por códigos da última modernidade, encontram-se subjacentes a tantos movimentos sociais e a tantas formas espontâneas de ação social. Nas sociedade periféricas, o passado ultrapassante pode ser mais poderoso do que o novo novíssimo, colaborando para que o envelhecimento de elementos da última modernidade ocorra de forma ainda mais rápida do que nos países centrais. Simbolicamente, este envelhecimento transparece na má conservação dos prédios públicos e no cerco, destes prédios, por favelas em expansão.

Rápido retorno ao pensamento modelar

Atualmente, mesmo frente à crise da modernidade (concreta ou projetada) e a inexistência de projetos convincentes de modernização, persiste a influência de uma leitura modelar da realidade social, que é antagônica ao estudo da transformação sócio-territorial do país e, sobretudo, do território usado. O “modelo” de última geração, e os investimentos realizados pelo pensamento crítico que visam a sua destruição, praticamente tomam a cena intelectual. Nesta direção, quem não se lembra do predomínio, em décadas anteriores, do exemplo oferecido pelos denominados Tigres Asiáticos, depois substituídos pela Terceira Itália, com destaque para o capital social, e pelas cidades globais? Aliás, estes três exemplos praticamente cobrem a agenda atual das mais diferentes forças políticas: da hipervalorização das inovações tecnológicas, consideradas em si mesmas portadoras de futuro e de soluções para a questão da educação, até a inclusão da cultura e da natureza como fatores econômicos, as formas predominantes de valorização do patrimônio histórico e o desenho das políticas sociais.

A partir dos anos 80 e sobretudo da década de 90, acentua-se a influência do pensamento modelar, em reforço da ação operacional e pragmática. Esta influência decorre, sem dúvida, da densificação da escala mundial, originada da globalização da economia e das estratégias adotadas no controle da crise de acumulação aberta há quase três décadas. Estas estratégias valorizaram a gestão de recursos e o monitoramento do presente amplificado. Porém, a ampla, e até mesmo incondicional, aceitação de tal influência não pode ser compreendida sem que sejam considerados fatores intrínsecos à sociedade brasileira e, assim, às relações de classe e às relações Sociedade Civil-Estado.

Afinal, pela crescente influência exercida pelo pensamento modelar, têm sido desestimulados os ensaios teóricos dirigidos à compreensão da formação social brasileira; a imaginação transformadora e, também, o domínio das singularidades a serem enfrentadas pelo planejamento. Deste último ângulo, têm sido diminuídos, na prática, os impactos analíticos da atual ênfase no lugar, no local ou, com outras palavras e conceitos, no contexto e no cotidiano. Desta maneira, podemos dizer que a alteração da escala de observação e de intervenção - com a passagem da nação ao lugar - deixa em grande parte inalterado o nível de abstração que orienta, usualmente, a concepção de projetos para o futuro coletivo.

Em complemento, anotamos que a preservação deste nível de abstração atualiza a presença do economicismo e do mecanicismo em leituras do território e das relações sociais. A redução da abstração não pode ser obtida apenas pela técnica e, sim, por mudanças político-culturais mais largas e pelo desvendamento de métodos que subordinem modelo e técnica a articulações socialmente comprometidas entre teoria e empiria. A fragilidade destas articulações denuncia o fato de que a posição subalterna frente à dinâmica da economia-mundo, apesar de suas variações conjunturais, tende a permitir a omissão da formação social brasileira e, sobretudo, o sustento cultural da ação do Estado e os arranjos internos das forças econômicas e políticas.

Em sintonia com este diagnóstico, consideramos relevante destacar três entradas analíticas da evolução da sociedade brasileira, considerando as suas conseqüências para a organização espacial: 1 – o peso da estratificação social, da ordem hierárquica, na dinâmica das relações de classe e na ação do Estado; 2 – os limites da modernização econômica, social e cultural e, logo, do impulso transformador do capitalismo, especialmente no que concerne as formas de apropriação do espaço herdado; 3 – o poder de determinação dos fatores culturais e ideológicos nos processos de marginalização social.

Estas entradas analíticas fazem parte da tradição reflexiva das ciências sociais. Entretanto, apesar de sua relevância e consistência, têm sido secundarizadas em estudos, mais recentes, que apóiam o planejamento territorial e, também, na reflexão

crítica do “modelo” subjacente a esta dimensão do planejamento. Propusemos, em resistência a esta secundarização, um recuo espaço-temporal para a compreensão do presente. Com este recuo, pretendemos resgatar características da formação social que podem ser úteis à análise de contextos e à compreensão do território usado (SANTOS).

Assim, em relação à ordem hierárquica, acreditamos ser relevante destacar mecanismos de poder que interferem no uso dos recursos públicos, em formas de exercício do direito de propriedade e na composição do poder local. Com o apoio da segunda entrada analítica, consideramos relevantes questões relativas à sobrevivência de práticas políticas pretéritas, responsáveis pela preservação de privilégios, pela privatização do Estado, pela amplitude da desigualdade social e pela arcaização do moderno na sociedade brasileira. Por fim, destacamos elementos culturais e ideológicos que interferiram, e ainda interferem, na experiência urbana. Este fatores, associados a estereótipos e preconceitos, opõem-se à concepção de uma outra organização da vida urbana, mais igualitária e democrática.

Notas

- ¹ Convém registrar, aqui, que Sartre reconheceu nas ambiguidades a natureza de contradições ainda não amadurecidas. Para o nosso tema, esta natureza pode informar sobre futuros conflitos entre unidades da federação, relacionados às carências coletivas, à autonomia regional, aos usos do território e à definição do orçamento público.
- ² Fazemos, aqui, uma insubordinada referência à noção de imanência tão intensamente valorizada por Deleuze e Guattari. Na experiência periférica, impossível deixar de associar a imanência às instituições ordenadoras da vida coletiva. Elas já nos chegaram inteiras, conformando uma espécie de espaço herdado normativo e ideológico.

Referências

- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *O Governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- DELEUZE, Giles; GUATTARI, Félix. *Qu'est-ce que la philosophie?* Paris: Les Éditions de Minuit, 2005.
- FERNANDES, Florestan. “Problemas de conceituação das classes sociais na América Latina”, in: ZENTEÑO, Raul Bernardez (org.). *As classes sociais na América Latina*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*, São Paulo: Perspectiva,

2ª edição, 1987.

OLIVEIRA, Francisco de. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*, Petrópolis: Vozes, 1988.

RIBEIRO, Renato Janine. *A sociedade contra o social: o alto custo da vida pública no Brasil*, São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*, São Paulo: Editora HUCITEC, 1996.

SANTOS, Milton. "O território e o saber local: algumas categorias de análise". *Cadernos IPPUR*, v. XIII, n. 2, 1999.

SANTOS, Milton. *Da totalidade ao lugar*, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

SARTRE, Jean-Paul. *Questão de método*, São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967.

A região [...] deve ser vista muito mais em sua complexidade do que na unilateralidade de processos homogeneizantes que, ignorando as diferenças, priorizam uma universalização facilmente contestada 'regionalmente'. (HAESBAERT, 1988, p.25)

Tornou-se lugar comum afirmar que o mundo contemporâneo vivencia um processo concomitante de globalização e de “fragmentação”, termo que alguns autores substituem, de modo apressado, por “regionalização”. A transformação territorial, hoje muito mais dinâmica, instável e mesmo imprevisível, também leva muitos a considerar que estamos enfrentando um acelerado movimento de desterritorialização e homogeneização, ignorando que não existe destruição de territórios sem a sua configuração em novas bases, pois nenhum grupo social conseguiria se reproduzir “desterritorializado”, na medida em que território e territorialização devem ser considerados imanentes a toda configuração social. Precisamos assim questionar estes pressupostos simplistas que envolvem os discursos da “regionalização” frente à globalização e da desterritorialização sem seu contraponto indissociável, a reterritorialização.

O principal objetivo deste trabalho é reavaliar os processos de regionalização a partir da renovação do conceito de região, levando em conta a complexa dinâmica de des-re-territorialização em curso nesse mundo dito, de forma muito genérica, “global-fragmentado”. Partiremos de uma introdução geral sobre as diversas fases de “morte” e “ressurreição” da região, especialmente no âmbito da Geografia, quando foi renegada e resgatada pelo menos três vezes – com o neopositivismo, com o marxismo (ou numa de suas perspectivas) e com o “globalismo” pós-moderno ou pós-estruturalista. A partir de uma avaliação do que “restou” da região no contexto de sua última “ressurreição”, procuraremos esboçar algumas linhas para uma nova proposta dentro dos estudos regionais.

Região: conceito polissêmico

Região é um conceito muito caro aos geógrafos. Apesar de sua ampla utilização por outros cientistas sociais, em áreas como a Economia Regional, a História Regional, a Sociologia, a Ciência Política (em debates sobre regionalismo) e a Antropologia (em debates sobre identidade regional), é na Geografia que ele adquire maior centralidade, a ponto de ter sido, durante determinada época e para muitos autores, definidor do próprio “paradigma” hegemônico da disciplina. Como já afirmamos (HAESBAERT, 1999), trata-se sem dúvida do conceito geográfico mais pretensioso, na medida em que sempre se colocou, direta ou indiretamente, como o conceito “integrador” por excelência dentro da disciplina, seja com relação à integração entre sociedade e natureza ou entre urbano e rural, seja com relação à integração entre as múltiplas dimensões sociais (ainda que quase sempre uma delas fosse escolhida como dimensão “estruturante”).

Na realidade, o que marca a trajetória do conceito de “região” é uma grande polissemia, a começar pela grande amplitude que a noção adquire no senso comum. Essa polissemia e/ou ambigüidade do termo fica muito clara nas próprias definições reconhecidas por grandes dicionários, como o *Oxford English Dictionary* (SIMPSON; WEINER, 1989). Ali encontramos mais de sete grandes concepções de região, algumas ainda subdivididas em outras. Este dicionário define genericamente região como “direção, linha, limite, quarteirão, distrito etc.” (*direction, line, boundary, quarter, district etc.*), proveniente do antigo verbo *regere*, “dirigir” (*to direct*, no sentido de indicar a direção), que no inglês antigo também estava associado a *to rule* – comandar, governar. Podemos sintetizar as sete grandes definições do dicionário Oxford em quatro blocos:

1. A região em seu sentido mais genérico de “lugar”, estado ou condição que possui um caráter específico, “esfera de domínio”, “parte ou divisão de algo”.
2. A região em um sentido geográfico amplo, como “porção definida da superfície da Terra”, “área, espaço ou lugar com extensão ou caráter mais ou menos definido” (em diversas escalas) – conseqüentemente, nesta perspectiva, a regionalização envolve a identificação de subdivisões geográficas – geralmente no interior de um país – visando determinados propósitos, “econômicos, administrativos ou culturais, que freqüentemente implicam num sistema alternativo à organização centralizada” (daí o sentido “autonomista” e descentralizador de muitos regionalismos).
3. A região com um caráter geográfico e político explícito, como “divisão administrativa” de cidade, distrito ou país, ou como subdivisão de um bloco de poder. (Citações de Simpson e Weiner, 1989, vol. XVII, p. 510).

A polissemia com que o termo se revestiu torna-se muito evidente a partir de concepções extremamente amplas como a de “esfera de domínio de algo” ou de “espaço ocupado por alguma coisa”. Por outro lado, o sentido mais restrito, originalmente ligado a relações de poder, vinculado à própria raiz do termo, *regere*, comandar (região como área de comando, “domínio” ou reino), acabou aos poucos perdendo terreno, permanecendo, entretanto, a característica do “poder” que impõe toda divisão regional, especialmente quando vinculada à figura do Estado¹.

Ainda assim, ou quem sabe corroborando esta idéia da polissemia, mesmo na obra do grande clássico da Geografia Regional, Paul Vidal de la Blache, encontramos uma grande diversidade de propostas conceituais sobre região, de certa forma antecipando o amplo leque de correntes interpretativas que, a cada momento, dominariam o pensamento geográfico. Podemos então afirmar que a região “já nasce múltipla”. Como nos alertaram Ozouf-Marignier e Robic (1995), identifica-se em La Blache uma grande riqueza conceitual, que podemos sintetizar da seguinte forma:

a) uma primeira fase, ainda pautada num certo determinismo físico-natural, que rejeita as divisões político-administrativas como base para a regionalização e propõe a valorização das unidades fisiográficas (mas cujo “elemento determinante” pode variar de uma região para outra, numa o clima, noutra a geologia, por exemplo).

b) uma segunda fase, em que podemos identificar uma espécie de transição da região de bases naturais para uma região “geográfica” definida sobretudo pela ação humana ou resultante da “relação homem-meio”; encontra-se representada por sua obra clássica *Tableau de la Géographie de la France* (VIDAL DE LA BLACHE, 1903), e acabou sendo difundida como a região “lablacheana” por excelência.

c) uma terceira fase, em que ocorre a introdução da concepção de região econômica e, de forma indireta, de região funcional, através da concepção de “nodalidade”², afirmada com ênfase no final de sua obra (1917), quando considera que os limites regionais são fluidos³ e a industrialização é a principal responsável pela configuração regional⁴.

Se enfatizarmos, como fez Yves Lacoste (1975), o caráter geopolítico da última grande obra de La Blache, *La France de l’Est*, podemos dizer que está explícita aí a relevância do tratamento regional a partir da formação dos regionalismos, a nível político. Para completar, se considerarmos, com alguma concessão, que a questão da identidade regional já estava presente também no tratamento dado por Vidal ao “espaço vivido” dos *pays* franceses, o autor acaba percorrendo todas as grandes concepções geográficas de região, ainda hoje debatidas.

Mortes e ressurreições da região

Em trabalho anterior (HAESBAERT, 2003) realizamos um balanço mais amplo da trajetória do conceito através do que chamamos de “mortes” e “ressurreições” da região, discutindo suas diversas idas e vindas ao longo do pensamento geográfico. Delimitamos então três “mortes” (e subseqüentes “ressurreições”) da região:

- a primeira “morte” teria sido decretada nos anos 1950-1960 pelo cientificismo neopositivista da chamada *New Geography* ou Geografia Quantitativa, de matriz anglo-saxônica, frente ao amplo domínio na Geografia clássica, especialmente a de matriz francesa, lablacheana, acusada de priorizar as singularidades e impedir assim a construção de leis universais; quando não propagava o “fim” da região acabava evidenciando a sua condição de grande debilidade conceitual (como no resgate da região como simples classificação de áreas);
- uma segunda “morte” seria decretada pelo marxismo, ou melhor, por muitos marxistas, principalmente no período inicial de incorporação do marxismo na Geografia, quando região foi considerada um “conceito-obstáculo” (LACOSTE, 1975) ou, a fim de não “fetichizar” o espaço, propôs-se trabalhar com processos sociais como o regionalismo e não com região em sentido estrito (MARKUSEN, 1981);
- a terceira “morte” seria estabelecida, de forma mais difusa, por muitos “globalistas” e/ou “pós-modernistas” que viram na globalização um processo homogeneizador das especificidades regionais ou, pelo viés da fragmentação (em interpretações pós-estruturalistas), uma diluição das “meso-escalas” regionais em detrimento da diferenciação a nível local, as relações local-globais como o novo jogo de escalas a ser priorizado (no lugar daquele entre regional e nacional).

Muito curioso é constatar que, às vezes na figura de um mesmo pensador, houve ao mesmo tempo a “morte” e a “ressurreição” do conceito, como bem atestam autores como Yves Lacoste e Ann Markusen. Lacoste (1988), em edição posterior de seu livro “A Geografia, isto serve antes de mais nada para fazer a guerra”, admitiu sua leitura parcial da visão regional de La Blache (desconhecendo obras como “A França do Leste”). Markusen, por sua vez, depois de renegar a região como “entidade territorial” e não “sociológica”, propõe um conceito surpreendentemente inspirado no caráter integrador da Geografia mais tradicional. Ela propôs definir região como:

uma sociedade territorial contígua, historicamente produzida, que possui um ambiente físico, um “milieu” sócio-econômico, político e cultural distinto de outras regiões e em relação a outras sociedades territoriais básicas, a cidade e a nação. (MARKUSEN, 1987,16-17)

Estão presentes aí todas as propriedades “clássicas” dos estudos regionais, como a diferenciação espacial (“um ‘milieu’ [...] distinto de outras regiões”), a “integração” entre múltiplas dimensões do espaço (“ambiente físico, [...] socioeconômico, político e cultural”), a continuidade e/ou contigüidade espacial (“sociedade territorial contígua”) e o caráter meso-escalar (“em relação a outras sociedades territoriais [...], a cidade e a nação”).

Desregionalização e desterritorialização: o que resta da região?

Chegamos agora a um ponto crucial do debate: os dilemas contemporâneos do tratamento regional. Discursos como o da desterritorialização e mesmo de uma “desregionalização” estão presentes, como se fossem conseqüências inexoráveis dos chamados processos de globalização. Assim, Oliveira (1990), partindo de uma abordagem marxista pela inserção desigual das regiões na divisão inter-regional do trabalho – no caso, a região Nordeste brasileira reconheceu que, embora a região não tenha se “dissolvido”, pois é uma realidade muito mais complexa do que as determinações econômicas fazem crer, “a política de desenvolvimento regional levou à *desregionalização* da economia” (p. 87, grifo nosso). Isto não apenas no sentido da integração extra-regional mas também no que se refere à heterogeneização interna, com o fortalecimento de grupos empresariais estaduais aliados à burguesia de outras regiões ou a grupos estatais⁵. Haveria assim:

[...] um movimento em sentido contrário ao da desregionalização da economia, um movimento centrípeto que é, dialeticamente, o fator da desregionalização. Trata-se do “capital financeiro em geral”, na forma de isenções fiscais, dos subsídios e do papel das estatais [...]. Esse movimento reifica constantemente a hoje ficcional “economia do Nordeste”. [...] Esse movimento centrípeto reconstrói recorrentemente a homogeneidade subdesenvolvida do Nordeste através de concepções como a de que a região mais atrasada e de prioridade nacional obscurece as diferenças entre os estados, os ritmos de expansão, as clivagens de interesses e de classes, buscando manter os referidos mecanismos fiscais-financeiros. (OLIVEIRA, 1990, p. 89, grifos do autor)

Esta leitura, embora adjetivando claramente a “desregionalização” numa perspectiva econômica, de alguma forma se soma àquelas que enfatizam a desterritorialização também pelo viés da economia, em especial a do capital financeiro globalizado,

marcado pela “livre” circulação planetária, ou das grandes empresas “deslocalizadas”, como se novos – e nem tão novos – constrangimentos, tanto de base nacional (como nas políticas de câmbio, de taxação do comércio e controle de migrações) quanto de base local (como nos incentivos fiscais – estes, reconhecidos pelo autor), não exercessem influência na alocação dos aparelhos produtivos e de comando das grandes corporações transnacionais⁶.

Desmistificar os discursos dominantes sobre a desregionalização/ desterritorialização (como fizemos em Haesbaert, 2004), não significa, entretanto, ignorar o sentido em que estes termos podem ser utilizados, sempre articulados – de forma dialética ou ambivalente – com os seus contrapontos: a “regionalização” (enquanto processo de diferenciação e des-igualização socioespacial) e a (re)territorialização – seja num sentido mais concreto, funcional, seja num sentido mais simbólico-cultural. A destruição e reconstrução de regiões e/ou de territórios faz parte de um movimento permanente, intrínseco aos grupos sociais. O que é imprescindível analisar são os níveis/velocidades e amplitude em que se dão, os agentes ou sujeitos que os produzem e as relações de poder que estão em jogo (especialmente, no caso da regionalização, a partir dos interesses em pauta quando da proposição e/ou defesa de determinados “recortes” regionais).

Neste sentido é que se coloca, nos últimos quinze anos, pelo menos, uma série de propostas de renovação dos estudos sobre região e regionalização em Geografia. Assim, podemos abordar agora as principais alternativas que estão sendo propostas para os estudos regionais num contexto “múltiplo” e “global-fragmentado” como o nosso.

Nas últimas duas décadas, a partir do domínio dos processos de globalização e do chamado movimento pós-modernista e/ou pós-estruturalista, é possível identificar quatro principais abordagens sobre região e/ou regionalização (HAESBAERT, 2003), agrupadas entre abordagens mais empiristas e mais racionalistas:

1. Pós-estruturalistas ou mais empiristas:

- como a proposição de Nigel Thrift (1990, 1991 e 1993), valorizando a multiplicidade, o hibridismo e as relações locais / do lugar; posteriormente o autor propôs uma abordagem teórica dita “não-representacional”.

2. Mais racionalistas:

a. De caráter mais conservador:

- “Globalismo” economicista de Kenichi Ohmae (1996), que propõe os “Estados regiões”, unidades econômicas “ótimas” para a globalização neoliberal.
- “Bio-regionalismo”, com ênfase à relação cultura-natureza em novas formas de “regiões integradoras”.
- Neokantismo, especialmente com o geógrafo alemão Benno Werlen (2000), proposta teoricamente muito mais elaborada que as duas anteriores, num

racionalismo inspirado em Giddens; trabalha com regionalização em múltiplas escalas e critica os regionalismos (tidos como “retrógrados”).

- b. Neomarxistas: análise crítica dos neo-regionalismos, como em Agnew (2000, 2001), das cidades-regiões (KLINK, 2001), cidades-regiões globais ou redes regionais de cidades (SCOTT *et al.*, 2001) e das regiões construídas em meio a processos de exclusão social, como as “regiões com buracos” (ALLEN; MASSEY; COCHRANE, 1998).

Importante enfatizar que essas novas proposições conceituais, em sua maioria, não representam simples “instrumentos de análise”, mas partem de evidências empíricas ou questões contemporâneas de crescente relevância, como: a força das relações local-globais, a reformulação do papel do Estado, a retomada dos movimentos regionalistas (em geral numa perspectiva conservadora), a força das cidades (ou das “redes de cidades”) na organização do espaço, especialmente as chamadas cidades globais, e os processos de “exclusão” socioespacial.

É interessante perceber, a partir das grandes transformações em curso, como estas distintas proposições colocam, no seu conjunto, uma série de questionamentos sobre os pressupostos clássicos que definiam a região, já citados quando do comentário sobre a conceituação proposta por Ann Markusen, quais sejam:

- diferenciação espacial;
- integração entre as múltiplas dimensões do espaço;
- relativa estabilidade e continuidade e/ou contigüidade espacial;
- relevância da relação com o Estado, definindo “escalas regionais” como meso-escalas entre os níveis local e nacional.

O que ainda permaneceria dessas propriedades? Mais do que sua superação, devemos reconhecer, mais uma vez, a complexidade crescente dos processos de regionalização – seja enquanto instrumentos de análise propostos pelo pesquisador, seja enquanto ações efetivas dos grupos sociais, variáveis conforme os contextos geográficos e histórico-culturais em que se desdobram. Há, assim, da mesma forma como ocorre em relação ao território, o convívio entre distintas formas de manifestação – e conceituação – da região e da regionalização.

Vejam, então, cada um desses pressupostos fundamentais, à luz das novas propostas para trabalhar a região. Quanto à diferenciação espacial ou à “produção da diferença”, por mais que a globalização tenha unificado mercados e imposto um capitalismo mundializado, não se trata em hipótese alguma de uma simples homogeneização, seja ela econômica, política ou cultural. Embora economicamente seja mais

visível a amplitude (“global”) da economia de mercado, com o valor contábil-mercantil atingindo as mais recônditas esferas da vida humana, mesmo aí convivem a desigualdade, inerente aos processos de reprodução capitalista, e a diferenciação em seu sentido mais estrito.

A diferença cultural não só aparece relacionada a processos ditos de “resistência”, mas pode compor amálgamas complexos, incluindo o próprio estímulo a fim de que sejam criados novos nichos de mercado. A uniformização política, por fim, se restringe à universalização da forma Estado-nação como unidade básica de gestão, contraditoriamente projetada de forma inédita a nível global (com o fim do colonialismo político) ao mesmo tempo em que perde terreno para “governanças” em outras escalas como a local (os novos “localismos”), a internacional (os novos “blocos econômicos” ou “blocos internacionais de poder”) e a global (com embriões de novas instituições de abrangência mundial).

Nesse sentido, alguns autores que pretendem propor uma nova leitura da região acabam por sobrevalorizar a principal “dimensão” diferenciadora que, para eles, seria a econômica. É o caso da proposta altamente conservadora do “globalista” Kenichi Ohmae, para quem os Estados-nações, em crise, deveriam ser substituídos por “Estados regiões” onde a lógica do mercado é que regeria as relações sociais – ou seja, quanto menos Estado, melhor para a globalização do capitalismo.

Uma segunda propriedade, a coesão espacial pela integração de dimensões, para alguns autores ainda pode ser reconhecida, mas sua visibilidade é maior em outra escala, que para muitos se confunde agora com a escala local – daí a importância dada por um geógrafo como Nigel Thrift à nova Geografia Regional na revalorização do nível local. Na verdade, novas “coesões” se desdobram, dependendo do contexto, ora em escalas menos abrangentes, locais, ora em escalas mais amplas, “meso” ou “regionais”, em sentido mais estrito. Isto sem falar na imensa dificuldade, hoje, de definir-se o que seriam “relações locais”, muitos autores preferindo utilizar o neologismo “glocal” ou “glocalização” para expressar esta ambivalência local-global.⁷

Devemos agregar que não se trata somente de “coesões funcionais” na definição regional, como enfatizava Santos (1999), mas também de “coesões simbólicas”, culturais. Em alguns casos estes amálgamas simbólicos, hoje, são decisivos nas novas configurações regionais, tanto no sentido identidade-território quanto no sentido inverso, quando se propõem recortes ou representações territoriais (visando um “marketing de regiões”, por exemplo) para forjar novas identidades. Dois exemplos são o da formulação de políticas do governo Thatcher para um “Sul” da Inglaterra que somente nessa ocasião começou a aparecer como “região”, a fim de atrair investimentos para a área centralizada por Londres (ALLEN *et al.*, 1998), e a “Padânia” italiana, espaço regional forjado principalmente por grupos conservadores

privilegiados (ligados à Liga Norte, por exemplo), visando à autonomia ou mesmo ao separatismo do Norte italiano, mais rico, em relação ao Sul historicamente periférico (a este respeito, v. AGNEW, 1995).

Quanto à relativa estabilidade e continuidade espacial, num mundo cada vez mais “reticulado”, aqui talvez esteja a maior transformação ocorrida em relação às propriedades tradicionais da região e dos processos de regionalização. Na medida em que o espaço ao mesmo tempo se globaliza e se fragmenta, de certa forma reduzindo (ou, cartograficamente falando, ampliando) as escalas de diferenciação e “des-igualização”, fica muito mais difícil encontrar regiões geograficamente mais estáveis e dotadas de continuidade e/ou contigüidade nitidamente estabelecidas. Neste sentido é que podemos falar tanto em “redes regionais” (como propusemos em HAESBAERT, 1997) quanto em “regiões com buracos” (como propuseram ALLEN *et al.*, 1998).

Com relação ao último dos pressupostos, aquele que faz referência à relevância das meso-escalas, especialmente aquela que se coloca entre o local e o nacional, sem dúvida houve mudanças, não no sentido de que esta meso-escala tenha desaparecido, mas no sentido de que ela está imersa numa teia de relações muito mais complexa. Alguns autores, como já vimos, atentam para a força crescente das relações que se dão diretamente do nível local para o global, outros, alegando também a fragilização dos Estados, enfatizam as relações que redefinem o regional em relação direta com a dinâmica globalizadora.

Casos como o da Catalunha espanhola ou do Norte italiano (a “Padânia”) evidenciam este fato, na medida em que os respectivos “governos centrais”, nacionais, vão perdendo terreno frente às relações diretamente articuladas entre estas regiões e a esfera político-econômica supra-nacional, tanto em termos de um “bloco” continental (a União Européia, no caso) quanto da própria globalização transnacional em seu conjunto.

Região e regionalização: para além da polissemia

Podemos partir de uma constatação inicial de que boa parte do caráter polissêmico com que o conceito de região tem sido tratado deve-se ao fato de não se distinguir ou, por outro lado, de não se demonstrar os elos entre pelo menos três perspectivas principais com que a região, juntamente com os processos de regionalização, costuma ser abordada: uma que prioriza sua existência “efetiva”, numa perspectiva que podemos denominar de “realista” ou mesmo “ontológica”; outra que enfatiza sua condição de instrumento de análise, moldado em função dos interesses e critérios do pesquisador, ou seja, uma abordagem de caráter mais “epistemológico”; e, por fim, uma proposição vinculada prioritariamente a práticas de intervenção espacial, como nas regiões voltadas para o planejamento regional, ou seja, dentro de uma leitura mais “normativa” – e política – da região e da regionalização.

Embora tratadas através dessa indispensável identificação de especificidades, fica implícita a necessidade, concomitante, de delinear pontos de interseção entre essas três abordagens.

Assim, numa primeira perspectiva, mais “realista” ou, se quisermos, com uma maior carga empírica (sem nenhuma valoração negativa *a priori* do empirismo), por partir da experiência, das práticas sociais efetivas (singulares ou não, “compreendidas” em si mesmas ou explicáveis numa relação posterior, de conjunto), temos a região – e, com menos freqüência, os processos de regionalização – como uma construção efetuada a partir das próprias ações dos grupos sociais, sejam elas de ordem econômica, política (através dos chamados “regionalismos”, por exemplo) e/ou simbólico-cultural (através das identidades regionais).

Nesse sentido, uma das possibilidades de definir região/regionalização surge a partir das próprias práticas cotidianas dos grupos sociais. Giddens (1989), por exemplo, baseado na noção de “tempo-geografia” do geógrafo sueco Hägerstrand, propõe regionalização como “o movimento de trajetórias de vida através de cenários de interação que têm várias formas de demarcação espacial”, o “zoneamento do tempo-espaço em relação às práticas sociais rotinizadas”, compreendendo “grande variação em extensão e escala”. (GIDDENS, 1989, p. 93, 96 e 99) Este “zoneamento” e as “fronteiras que separam regiões” não são simples divisões ou “classificações de áreas” propostas pelo pesquisador, mas efetivamente produzidas, física ou simbolicamente, pelas práticas sociais.

Podemos considerar como um conceito de região ligado em parte a esta perspectiva aquele que formulamos em nosso trabalho sobre a Campanha Gaúcha, nos anos 1980, vinculado também, no âmbito teórico, a uma posição gramsciana (através do conceito de bloco histórico). Neste caso, construindo o conceito a partir da própria reprodução dos grupos sociais ali envolvidos, reconhecemos a região como:

[...] um espaço (não institucionalizado como Estado-nação) de identidade ideológico-cultural e representatividade política, articulado em função de interesses específicos, geralmente econômicos, por uma fração ou bloco “regional” de classe que nele reconhece sua base territorial de reprodução. (HAESBAERT, 1988, p. 25)

Identificávamos assim como dinâmicas sociais fundamentais na construção regional a mobilização política (o “regionalismo”), referida a um território determinado sobre e com o qual se articulavam reivindicações (“geralmente” – mas nunca exclusivamente – “econômicas”) e que se fortalecia através das próprias representações e valores (“identidade regional”⁸) mantidos em função daquela referência espacial.

Em meio às muitas concepções de região, pode-se perceber, entretanto, a recorrência de uma característica básica e mais geral, a da região vista como “recorte” espacial (ou “classe

de área”, se quisermos expandir o conceito proposto por Grigg, 1974) em múltiplas escalas, definida a partir de determinados critérios propostos pelo pesquisador. É neste sentido, muitas vezes reduzida a um simples instrumento de análise, arbitrariamente proposto, que a região, malgrado as críticas que sofre, acaba sempre “sobrevivendo”. Provavelmente o exemplo mais evidente, neste sentido, seja o da “região como classe de área” ou como “modelo”, proposto por autores de fundamentação neopositivista, como David GRIGG (1974). Neste caso, a região é explicitamente uma abstração ou um “modelo” (elaborado num processo de “regionalização analítica”) e, numa leitura mais extremada, temos a “região” relegada a simples tipologia classificatória através da qual se “regionaliza” o espaço a partir de determinados critérios propostos *a priori* pelo pesquisador.

Na verdade, uma problemática que adquire ampla centralidade nas discussões geográficas, desde as origens da disciplina, é aquela que envolve o “recortar o espaço” a partir do reconhecimento de sua diferenciação. É importante aqui lembrar que a própria origem etimológica do termo região já traz a alusão a “recorte” ou delimitação. Segundo o “Dicionário Etimológico da Língua Latina - História das Palavras”, o termo *regio* “designa as linhas retas traçadas no céu pelos áugures [adivinhos romanos] para aí delimitarem as partes; daí o sentido de ‘limites, fronteiras’ e, em consequência, ‘porção delimitada, bairro, região’” (ERNOUT; MEILLET, 1967, p. 568)⁹. Por outro lado, como já havíamos destacado, ao mesmo tempo em que se refere a limite, área delimitada, a raiz “reg” indica também movimento, direção (em linha reta).

Podemos mesmo afirmar que, assim como a periodização se coloca como uma questão central para os historiadores, a regionalização, de forma análoga, torna-se uma problemática central para os geógrafos. Alguns estudiosos, como o historiador Fernand Braudel e o geógrafo francês Christian Grataloup, teorizaram estas interseções entre espaço geográfico e tempo histórico, tanto em um sentido mais amplo quanto a partir da perspectiva mais estrita da regionalização e da periodização. Os trabalhos “As regiões do tempo” e “Os períodos do espaço”, de Grataloup (1991, 2003) revelam no próprio título esta indissociabilidade entre os processos de “recortar” ou de “regionalizar” o espaço geográfico e de “recortar” ou de “periodizar” o tempo histórico.

Pensar em região, portanto, é pensar, antes de tudo, nos processos de regionalização – seja priorizando o campo epistemológico, como um procedimento metodológico ou instrumento de análise proposto pelo pesquisador e indispensável para o entendimento do “real”, seja numa perspectiva mais ontológica ou “realista”, como processo efetivamente vivido e produzido pelos grupos sociais. Entretanto, podemos identificar ainda uma terceira perspectiva. Nesta, projeta-se ainda mais a concepção de “regionalização”, não como “ação efetiva” da multiplicidade de sujeitos sociais que produzem a região, nem apenas como recurso para o discernimento do “real”, mas como instrumento para proposições concretas de transformação, ou seja,

através da região vista como instrumento não apenas de análise mas, sobretudo, de intervenção.

Trata-se aí de uma noção mais “normativa” de região, não tanto preocupada em reconhecer “o que é” efetivamente a região enquanto realidade empírica ou em desdobrá-la e avaliá-la enquanto instrumental analítico, mas em propor caminhos, “indicar o futuro” das configurações regionais, de modo a adequá-las a determinados propósitos políticos, especialmente aqueles vinculados ao planejamento regional.

Intervir politicamente, buscando uma mudança regional de ordem econômica, ambiental e/ou cultural, implica não apenas conhecer “o que é” a região, através da ação (e “percepção”) de seus habitantes, e dominar os instrumentais teórico-metodológicos que permitem identificar “recortes” regionais, mas estar consciente dos constrangimentos e dos requisitos específicos a que está sujeita a ação política. Assim, quando realizamos uma “regionalização” dentro de determinados propósitos de intervenção, somos forçados a fazer concessões e a utilizar um instrumental próprio, adequado ao tipo de ação/resultados que nosso projeto (“plano”) visa alcançar¹⁰.

É evidente que, como já destacamos, este “caráter normativo-político” da região não exclui os outros dois, mas, a partir deles, elabora uma outra perspectiva, que também precisa ser interpretada em sua especificidade. Esta “região-instrumento de ação” está intimamente ligada à segunda, uma “região imaginada”, ou, de algum modo, “idealizada”, aqui com uma finalidade muito especial, já que envolve a intervenção concreta, ou seja, um dos pressupostos da primeira abordagem: a região enquanto efetivamente “feita” pelos sujeitos sociais (no caso, pela intervenção do Estado).

O que devemos salientar, sobretudo, é que nosso ponto de vista não se restringe nem àquilo que Agnew (1999) identifica como “regiões na mente”, nem como “regiões da mente”. Muito apropriadamente ele parte da distinção entre:

[...] aqueles que reivindicam o manto “real” para suas regiões e aqueles que vêem todas as regiões como meras invenções de um observador cujas definições dizem mais sobre a posição político-social daquele observador do que os fenômenos que as regiões mantêm para classificar. Assim temos conflitos entre realistas e construtivistas, empirismo e pós-modernismo [...]. Eu diria que a oposição é infeliz porque faz pouco ou nenhum sentido abordar as regiões [...] deste modo: como se regiões estivessem ou simplesmente “lá fora” ou totalmente na mente do observador.

É claro que não podemos confundir um objeto com a idéia que temos sobre ele, pois nunca serão a mesma coisa. Mas como o homem é um ser reflexivo, ele reage tanto sobre os objetos (compondo assim “práticas espaciais” ou um “espaço percebido” e “espaços de representação” ou um “espaço vivido”) quanto sobre as próprias idéias a

respeito destes objetos (as “representações do espaço” ou o “espaço concebido”, nos termos de Lefebvre [1986]). Desse modo, diz Agnew, o “comportamento humano não pode ser reduzido a um ou a outro, mas constituído pelos dois”. Obviamente, então, “regiões refletem tanto diferenças no mundo quanto idéias sobre diferenças” (1999, p. 92). É tão perigoso reduzir “esquemas regionais” a construções intelectuais quanto a práticas concretas, explicitamente políticas, por exemplo. Estes esquemas “jogam com fatos sobre o mundo ao mesmo tempo que refletem as tendências, intelectuais e políticas, de seus formuladores”. (AGNEW, 1999, p. 95)

Por uma nova abordagem regional: esboços de uma proposta

Fica evidente que a região, enquanto um determinado “recorte” espacial, dotado de similaridade (“homogeneidade” relativa) e/ou de coesão (funcional e/ou simbólica) é sempre definida a partir de sua especificidade, de sua diferenciação ou “distinção” – naquilo que muitos geógrafos identificaram como o foco central da disciplina, a “diferenciação de áreas”¹¹. Trabalhar com “diferenciação” implica, entretanto, definir inicialmente o que entendemos por “diferença”. E aí o debate é longo...

Para simplificar, optaremos pela leitura bergsoniana de diferença. O filósofo francês Henri Bergson (1993[1927]) reconhece a existência de duas “espécies de multiplicidade” e, conseqüentemente, de diferença: uma de caráter qualitativo, intensivo, que não admite medida (associada à efetiva temporalidade enquanto “duração”), e outra quantitativa, extensiva, mensurável (ele dirá também “espacial”, numa concepção algo estreita de espacialidade¹²). Trata-se de uma diferença “do outro” e uma diferença “do mesmo”. Deleuze (1999[1966]) afirma que o mais geral dos enganos do nosso pensamento consiste em “conceber tudo em termos de mais e menos, e de ver apenas diferenças de grau ou diferenças de intensidade ali onde, mais profundamente, há diferenças de natureza” (p. 13).

O que Bergson denominou “diferenças de grau” pode ser associado a processos de “des-igualização”, à produção das desigualdades espaciais. Por outro lado, suas “diferenças de natureza” podem, de uma maneira mais simplificada, ser vinculadas às diferenças em sentido estrito, aquelas que são irredutíveis a processos de padronização visando hierarquizações e/ou classificações, como as identidades vinculadas a grupos étnicos, religiosos ou lingüísticos – aí, quando se transpõem estas diferenças de natureza para o campo das diferenças de grau (ou das desigualdades), surge a segregação e o racismo, que implica sempre uma condição de superioridade ou de inferioridade do outro.

Sem nos excedermos no “empirismo” bergsoniano, é importante destacar que devemos trabalhar sempre a regionalização dentro deste amplo *continuum* entre diferenças de grau e diferenças de natureza. Assim, perspectivas de regionalização como

a que enfatiza a divisão territorial (“inter-regional”) do trabalho, vinculada à reprodução “desigual e combinada” do capitalismo, estariam mais vinculadas a diferenças de grau, enquanto aquelas que destacam a manifestação de identidades culturais poderiam ser consideradas, por sua “incomparabilidade”, como diferenças “de natureza” (reconhecida toda a controvérsia que este termo implica).

Partindo de um ponto de vista geográfico da “diferenciação” e inspirados em Shields (1992), podemos dizer que o espaço admite três “formas” ou componentes “paradigmáticos” de diferenciação: relações de presença-ausência, ou referidas ao próximo e ao distante (velocidade e ação à distância como elementos fundamentais, hoje, na diferenciação das relações sócio-espaciais – sobretudo enquanto relações de poder), diferenciação por contraste ou, como preferimos, a produção da desigualdade, sobretudo mas não exclusivamente econômica, e relações de inclusão-exclusão, relacionadas com o que está dentro e o que está fora (*inside-outside*)¹³. Ao contrário de Shields, que reserva o termo “diferenciação” apenas para o segundo desses processos, entendemos, num sentido amplo de “diferenciação geográfica”, que esta envolve tanto diferenças “de identidade” ou diferença *stricto sensu* (as definições de “dentro” e “fora”, por exemplo, quando implicam uma certa homogeneidade para definir quem está “dentro”, ou entre quem somos “nós” e quem são os “outros”) quanto diferenças de grau (aquilo que Shields identifica como diferenciação por contraste). Bem se vê que se trata de uma ampla dinâmica que se estende das diferenças de grau às diferenças de natureza (e vice-versa), muito mais do que de dois campos estanques entre si.

Em sentido muito geral, podemos afirmar que toda regionalização envolve, para utilizar a expressão de Smith (1988), um “compromisso geográfico” entre:

- des-igualização e diferenciação em sentido estrito (ou melhor, entre “diferenças de grau” e “diferenças de natureza”);
- proximidade e distanciamento (envolvendo a des-continuidade das relações à distância, em rede, cada vez mais importantes na contemporaneidade)
- homogeneidade e coesão (funcional e/ou simbólica), ou, em termos espaciais, entre uma lógica zonal, de tendência para a maior estabilidade, e uma lógica reticular, de tendência para a maior mobilidade.

Partindo dessa constatação, propomos trabalhar a regionalização tomando como referência o fato de que a diferenciação geográfica pode se manifestar sob a forma de “continuuns” contrastivos (em manifestações de desigualdade), separações que definem mais claramente “nós” e os “outros” ou “excluídos” e “incluídos” (em manifestações de alteridade e/ou de segregação) e coesões que demonstram a relação próximo-distante que está em jogo (definindo i-mobilidades e des-continuidades).

Em termos de uma análise espacial/regional, podemos partir da concepção de Raffestin (1993[1980]), para quem o espaço é constituído de três elementos ou

“invariantes”: pólos, fluxos e malhas (ou áreas). Assim, dependendo das relações de poder em jogo e da estratégia priorizada, haverá o domínio de um desses elementos sobre os outros. Não é pelo domínio da mobilidade das redes (enquanto combinação de pólos e fluxos) que os territórios deixarão de existir. Pelo contrário, eles se tornarão mais complexos e móveis, na forma de “territórios-rede”¹⁴, sugerindo mesmo uma crescente “multiterritorialidade” (HAESBAERT, 2004). Por outro lado, esses movimentos nunca são lineares e uniformes, podendo mesmo alimentar reações contrárias, como é o caso, hoje, de uma espécie de novo “fechamento” ou “reclusão” territorial (HAESBAERT, 2005), sem falar na massa de populações “excluídas” (ou, para ser mais preciso, precariamente incluídas – e precariamente territorializadas), que podem configurar um contexto mal alinhavado de territórios e redes, em situação de grande instabilidade e/ou insegurança¹⁵.

Tudo isto sem esquecer os sujeitos ou “atores” que efetivamente constroem as diferenciações geográficas que proporcionam nossas distintas regionalizações. Segundo Markusen (2005), numa perspectiva a partir da Geografia Econômica e da Economia Regional:

[...] gasta-se energia acadêmica em “conceitualização”, de uma maneira descritiva em sua maior parte. Em narrativas causais, os atores foram substituídos por processos, tais como aglomeração. Em vez de atores dando forma à geografia econômica, atribuem-se papéis causais a fenômenos subteorizados tais como “aprendizagem” e “redes”. (p. 58)

Markusen reivindica que as regiões econômicas sejam tratadas com “renovada ênfase nos atores e no processo decisório”, atores sendo definidos como “instituições que funcionam como agentes decisórios, empreendedores que decidem estabelecer ou criar firmas em determinados locais e trabalhadores que tomam a decisão de migrar” (p. 58). Empresas e sindicatos trabalhistas são os principais “atores” abordados no referido trabalho.

Qualquer nova proposta para estudos regionais, hoje, deve levar em conta, sobretudo, as mudanças nas relações entre atores que se articulam em ou através de rede(s) que interligam diretamente os níveis local e global, desde grandes corporações capitalistas até movimentos sociais de resistência, como os de muitos grupos indígenas latino-americanos, sem esquecer as intermediações reformuladas do Estado (com novo papel dentro das atuais sociedades de “insegurança”) e a configuração de novas meso-escalas “regionais”, como aquelas definidas não mais prioritariamente em relação ao Estado, mas diretamente frente às próprias dinâmicas da globalização (vide o caso de regiões como a Catalunha espanhola, já aqui citada, buscando autonomia

para dialogar diretamente com a União Européia e os circuitos da globalização, sem passar obrigatoriamente pelo governo central espanhol).

Outra mudança provocada pelo domínio das relações em rede diz respeito à noção de “singularidade” regional. Num mundo reticular-globalizado, a “singularidade” tende a não se confundir com o “único”, no sentido de fenômenos sem correspondência em outras áreas do planeta. Como no “sentido global de lugar” de Massey (2000), a especificidade de um lugar – e, por extensão, de uma região – se define muito mais pelo que há de “único” em termos da combinação de elementos (redes) que ali se conjugam, articuladas com várias outras partes do mundo, do que propriamente pelo caráter único, singular, de seus fenômenos.

Mas nem só de redes (técnico-econômicas, culturais e/ou de poder) vive a região. Ao privilegiarmos as organizações espaciais reticulares, podemos com facilidade menosprezar fenômenos que, embora hoje aparentemente minoritários, se manifestam muito mais claramente na forma de zonas ou áreas, ainda que fragmentadas. É o caso da ocupação agrícola do solo, de grande parte dos fenômenos ligados à dinâmica da natureza e do exercício do poder político-territorial de caráter estatal. A chamada “dimensão do vivido” também muitas vezes é ignorada quando sobre-enfatizamos a análise das redes funcionais e das desigualdades socioeconômicas.

As abordagens funcionalistas sobre região negligenciam a dimensão específica do vivido. Como afirma Entrikin (1991), “caracterizar lugares como todos funcionais ou como sistemas regionais tem uma utilidade clara no planejamento de atividades ou na vida cotidiana, quando vemos o lugar como algo que nos é exterior e como algo a ser manipulado para fins particulares.” Esta concepção funcional de lugar e região “é, contudo, um constructo intelectual que abstrai as qualidades contextuais específicas que proporcionam a sua significância existencial” (p. 131). Deste modo, autores contemporâneos dão ênfase também ao espaço vivido (FRÉMONT, 1976) e às identidades territoriais na produção da diversidade geográfica.

Aliar a construção “sistêmico-classificatória” das desigualdades, principalmente aquela promovida pela (des)ordem econômica, com a produção diferenciadora das singularidades, da vivência do espaço e da nossa identificação territorial (ainda que com um território cada vez mais “híbrido”), torna-se ao mesmo tempo um desafio e uma necessidade. Alguns autores, entretanto, preferem reconhecer uma distinção clara entre abordagens “regionais” onde o reconhecimento da diferenciação acaba ao final sempre convergindo para algum tipo de generalização, e outras abordagens que efetivamente enfatizam as singularidades. Corrêa (1995), por exemplo, propõe distinguir a ênfase às “particularidades” (que pressupõem sempre o geral ou o “todo” ao qual estas particularidades estão associadas), relativa ao conceito de região, e a ênfase às “singularidades”, que ele prefere associar ao conceito de lugar¹⁶.

O que esta diversidade de situações e de propostas conceituais nos sugere, então, é que não podemos mais ter a pretensão de resolver o dilema da região/regionalização de uma maneira unitária e universal, como pretendíamos no passado. A própria diversidade de propostas conceituais deixa clara a complexidade do momento em que estamos inseridos, e a necessidade, no mínimo, de adaptarmos nossas conceituações aos contextos históricos, geográficos e culturais que focalizamos. Assim, regionalizar um país como a Índia ou a China, hoje, com os mesmos instrumentos, as mesmas ênfases escalares e os mesmos indicadores que utilizamos para regionalizar um país como o Brasil ou a África do Sul seria uma temeridade. Até mesmo diferentes espaços dentro de um mesmo país, especialmente no caso de países de grandes dimensões como o nosso, podem exigir importantes adaptações em nossos princípios de regionalização.

Sem esquecer que essa regionalização também pode – e deve – variar de acordo com os objetivos em jogo, distinguindo assim, minimamente, o reconhecimento da “realidade” ou do “fenômeno regional” em si (como os regionalismos e as identidades regionais, que continuam proliferando), a regionalização enquanto instrumento de análise para revelar a diferenciação do espaço através de “recortes” dotados de determinada coerência (com certa flexibilidade para o investigador que os propõe) e a região/regionalização como mecanismo de intervenção e/ou cenário de futuro, a fim de dar outro direcionamento à dinâmica socioespacial.

Se a região e a regionalização não desapareceram, não foi somente porque a diferenciação e a des-igualização do mundo continuam fortes, mas também porque, numa visão mais “integradora” e “vívda” e não simplesmente classificatória de região, continuam firmes os movimentos, as identidades e as políticas ditas “regionais”. Como se sabe, nenhum conceito é “neutro”, e qualquer criação de “região”, mesmo que não tenha uma evidência empírica no nosso “espaço vivido” e que provenha diretamente de nosso intelecto, não é uma mera representação enquanto instrumento necessário para compreender o mundo, é também “criação de realidades”, pois nossos conceitos também carregam, sempre, ainda que de uma forma não explicitada, a força de produzir “verdades”.

Notas

- ¹ É interessante notar que hoje o conceito de território acabou adquirindo muito maior relevância quando se trata de dirigir o foco principal para os processos sócio-espaciais mais diretamente ligados às relações de poder.
- ² “Aujourd’hui la *nodalité*, si l’on entend par cette expression nouvelle la réunion de tous les auxiliares que réclame la vie commerciale et industrielle, l’emporte sur toute autre considération [...]”. (LA BLACHE, 1911, *apud* OZOUF-MARIGNIER; ROBIC, 1995, p.49)

- ³ “Lorsqu’il s’agit de région, il ne faut pas trop chercher des limites. Il faut concevoir la région comme une espèce d’auréole qui s’étend sans limites bien déterminées, qui encercle et qui s’avance”. (La Blache, 1917, *apud* Ozouf-Marignier e Robic, 1995:52)
- ⁴ “L’idée régionale est sous sa forme moderne une conception de l’industrie: elle s’associe à celle de métropole industrielle”. (LA BLACHE, 1917, *apud* OZOUF-MARIGNIER; ROBIC, 1995, p. 52)
- ⁵ Ele cita como exemplos os grupos do Banco Econômico, Odebrecht e Paes Mendonça, na Bahia, e Othon e João Santos em Pernambuco.
- ⁶ Para uma análise crítica destes discursos sobre a desterritorialização em sua dimensão econômica, v. Haesbaert e Ramos, 2004.
- ⁷ V. por exemplo, Robertson, 1995, numa perspectiva mais cultural, e Swingedouw, 1997, numa abordagem mais econômica.
- ⁸ Naquele trabalho, numa perspectiva marxista (mas não estritamente materialista), definíamos identidade regional como um “conjunto de valores através dos quais um grupo social (profundamente desigual, no nosso caso) se reconhece e se identifica em determinado nível como pertencente a um território geograficamente comum (a região). Assim como legitima os interesses dominantes, ela pode também forjar resistências e impor interesses antagônicos, pois sua base pode advir não apenas das contradições interclasses dominantes, mas também da organização dos grupos dominados”. (HAESBAERT, 1988, p. 27).
- ⁹ “désigne les lignes droites tracées dans le ciel par les augures pour en délimiter les parties; de là le sens ‘limites, frontières’ et, par suite, ‘portion délimitée, quartier, région.’”
- ¹⁰ Este relativo “gap” entre nossas propostas conceituais e os requisitos da prática política do planejamento regional, exigindo várias concessões teóricas, ficou bastante evidente quando de nosso trabalho de regionalização da Faixa de Fronteira brasileira, realizado juntamente com o Grupo Retis, dirigido pela profa. Lia Machado, e vinculado ao Ministério da Integração Nacional (Brasil. Ministério da Integração Nacional, 2005). Por outro lado, constitui experiência muito rica justamente por apontar algumas limitações de nossas com frequência pretensivas investidas teórico-conceituais.
- ¹¹ Para um autor clássico como Richard Hartshorne, reproduzindo o pensamento de outros geógrafos, especialmente os alemães Karl von Richtofen e Alfred Hettner, “a Geografia é o estudo da superfície da terra conforme suas diferenças” ou, em outras palavras, “o conceito de Geografia como o estudo da variação espacial [diferenciação] da superfície terrestre”. (HARTSHORNE, 1978, p. 182,-190)
- ¹² “[...] trata-se de uma multiplicidade de termos que são contados ou que concebemos como podendo ser contados; mas, pensamos então na possibilidade de exteriorizá-los uns em relação aos outros; desenvolvemo-los no espaço” (BERGSON, 1993, p. 90) Para uma crítica geográfica desta interpretação de espaço em Bérqson, ver Massey, 2005.
- ¹³ Segundo Shields, a grande mudança ocorrida no espaço “pós-moderno” deu-se não tanto nas relações de (in)diferenciação e des-igualização (desigualdade que aumentou ainda mais dentro dos novos padrões científico-tecnológicos), mas sobretudo nas relações entre o próximo e o distante, o local e o global (através do que Harvey denominou de compressão e Giddens de desencaixe espaço-tempo).

- ¹⁴ Para uma análise detalhada desta concepção e uma crítica às abordagens dicotômicas entre território e rede, ver o item 7.2, “Territórios, redes e territórios-rede” em nosso trabalho “O Mito da Desterritorialização” (HAESBAERT, 2004, p. 279-310).
- ¹⁵ Denominamos esta situação de “aglomerados humanos de exclusão” (HAESBAERT, 1995 e 2004).
- ¹⁶ Para o autor, “diferenciação de áreas” não se encontra “associada à noção de unicidade hartshorniana (uniqueness).” Inspirado em Lukacs, ele defende que a diferenciação de áreas “não se associa à idéia de *singularidade* que entendemos vincular-se ao conceito de lugar, mas sim à idéia de *particularidade*, isto é, uma mediação entre o universal (processos gerais advindos da globalização) e o *singular* (a especificação máxima do universal)”. (CORRÊA, 1995, p.24)

Referências

- AGNEW, J. Regions in revolt. *Progress in Human Geography* v.25, n.1, p. 103-110, 2001.
- AGNEW, J. From the political economy of regions to regional political economy. *Progress in Human Geography*. v. 24, n. 1, p. 101-110, 2000.
- AGNEW, J. Regions on the mind are not equal regions of the mind. *Progress in Human Geography*. v. 23, n. 1, 1999.
- AGNEW, J. The rhetoric of regionalism: the Northern League in Italian politics, 1983-94. *Transactions of the Institut of British Geographers* v. 20, p. 156-172, 1995.
- ALLEN, J.; MASSEY, D.; COCHRANE, A. *Rethinking the Region*. Londres: Routledge, 1998.
- BERGSON, H. *Essai sur les données immédiates de la conscience*. Paris: Presses Universitaires de France, 1993 (1927).
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. 2005. *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*. Brasília: Ministério da Integração Nacional.
- DELEUZE, G. *Bergsonismo*. São Paulo: Editora 34, 1999 (1966).
- ENTRIKIN, N. *The betweenness of place*. Londres: Sage, 1990.
- ERNOUT, A.; MEILLET, A. *Dictionnaire Étymologique de la Langue Latine: histoire des mots*. Paris: Librairie C. Klincksieck, 1967 (1932).
- GRATALOUP, C. Les régions du temps. In: *Périodes: la construction du temps historique*. Paris: Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales e Histoire au Présent.
- GRATALOUP, C. Les périodes de l'espace. *EspacesTemps*, 2003. p. 82-83,
- FRÉMONT, A. *La région, espace vécu*. Paris: Flammarion, 1976 (edição portuguesa: *A região, espaço vivido*. Coimbra: Almedina).
- GRIGG, D. Regiões, modelos e classes. In: CHORLEY; HAGGETT (org.) *Modelos Integrados em Geografia*. São Paulo: EDUSP; Rio de Janeiro: LTCE, 1974.
- HAESBAERT, R. Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

- HAESBAERT, R. *Des-territorialização e identidade: a rede "gaúcha" no Nordeste*. Niterói: EDUFF, 1997.
- HAESBAERT, R. Região, diversidade territorial e regionalização. *GEOgraphia* ano 1, n. 1. Niterói, Pós-Graduação em Geografia, 1999.
- HAESBAERT, R. Fim dos territórios ou novas territorialidades? In: LOPES, L. P.; BASTOS, L. (org.) *Identidades: recortes multi e interdisciplinares*. Campinas: Mercado de Letras, 2002.
- HAESBAERT, R. Morte e vida da região: antigos paradigmas e novas perspectivas da Geografia Regional. *Anais do XXII Encontro Estadual de Geografia*. Porto Alegre: AGB, 2003.
- HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HAESBAERT, R. Precarização, reclusão e "exclusão" territorial. *Terra Livre* 23. Goiânia: AGB, 2005.
- HAESBAERT, R.; RAMOS, T. O Mito da desterritorialização econômica. *GEOgraphia* n.12. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2004.
- HARTSHORNE, R. *The Nature of Geography*. Washington: Association of American Geographers, 1939.
- HARTSHORNE, R. *Propósitos e natureza da Geografia*. São Paulo: Hucitec, 1978 (1966).
- KLINK, J. A cidade-região: regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- LA BLACHE, P. V. *Tableau de la Géographie de la France*. Paris: Hachette, 1903 (reedição: 1994. Paris: La Table Ronde).
- LA BLACHE, P. V. Régions françaises. In: SANGUIN, A.L. *Vidal de La Blache: un génie de la géographie*. Paris: Belin.
- LA BLACHE, P. V. *La France de l'Est: Lorraine-Alsace*. Paris: A. Colin, 1917 (reedição: 1994. Paris: La Découverte).
- LACOSTE, Y. *La Géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre*. Paris: François Maspero, 1975.
- LACOSTE, Y. *A Geografia, isto serve antes de mais nada para fazer a guerra*. Campinas: Papirus, 1988.
- LEFEBVRE, H. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos, 1986.
- MARKUSEN, A. Regionalismo: uma abordagem marxista. *Espaço e Debates*, v. 1, n.1. São Paulo: Cortez, 1981.
- MARKUSEN, A. *Regions: the economics and politics of the territory*. Totowa: Rowman & Littlefield, 1984.
- MARKUSEN, A. Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator. In: DINIZ, C.; LEMOS, M. (orgs.) *Economia e Território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.
- MASSEY, D. Um sentido global do lugar. In: Arantes, O. (org.) *O espaço do diferença*. Campinas: Papirus, 2000.
- MASSEY, D. *For Space*. Londres: Sage, 2005.
- OHMAE, K. *O fim do Estado-nação*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- OLIVEIRA, F. A metamorfose da arribação: fundo público e regulação autoritária a expansão econômica do Nordeste. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 27, 1990.

- OZOUF-MARIGNIER, M.; ROBIC, M. C. La France au seuil des temps nouveaux: Paul Vidal de La Blache et la régionalisation. *L'Information Géographique*, Paris, v. 59, 1995.
- RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- ROBERTSON, R. Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity. In: FEATHERSTONE, M. e outros (orgs.) *Global Modernities*. Londres: Sage Publications, 1995.
- SANTOS, M. Modo de produção técnico-científico e diferenciação espacial. *Território*, n. 6. Rio de Janeiro: UFRJ, Garamond, 1999.
- SCOTT, A.; AGNEW, J.; SOJA, E.; STORPER, M. Cidades-regiões globais. *Espaço & Debates* n. 41. São Paulo, Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, 2001.
- SHIELDS, R. A truant proximity: presence and absence in the space of modernity. *Environment and Planning D: Society and Space*, v. 10, 1992.
- SMITH, N. The region is dead! Long live the region! *Political Geography Quarterly* v. 7, n.2, 1988.
- SIMPSON, J.; WEINER, E. *The Oxford English Dictionary*. Oxford: Clarendon Press, 1989.
- SWINGEDOUW, E. Neither Global nor Local: "Glocalization" and the politics of scale. In: *Spaces of Globalization: reasserting the power of the local*. In: Cox, K. *Spaces of Globalization*. Nova York: The Guilford Press, 1997.
- THRIFT, N. For a new regional Geography (1, 2, 3). *Progress in Human Geography* v. 14, 15 e 17, 1990, 1991, 1993.
- WERLEN, B. Regionalismo e Sociedade Política. *GEOgraphia* n. 4. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2000.

A larga difusão do termo rede, nas últimas décadas, aponta para uma agenda de pesquisa que reúne propostas, significados e abordagens disciplinares diversas: as redes técnicas dos engenheiros e dos geógrafos, as redes sociais dos sociólogos, as redes federativas dos cientistas políticos, as redes cognitivas dos psicólogos, o ator-rede de Bruno Latour (para pensar o surgimento dos híbridos), as redes urbanas e o território-rede dos geógrafos constituem apenas alguns exemplos das representações que vêm sendo associadas a rede pelas Ciências Humanas.

Todas essas noções coexistem, e o grande número de usos da noção de rede abre espaço para mal-entendidos, como sugere Michel Callon (1992). Contudo, há também espaço para a compreensão, que resulta do diálogo entre o Eu e o Outro². Nosso argumento é que avançar no conhecimento dos estudos sobre redes, em campos específicos, é lançar luz sobre a pluralidade das representações, numa perspectiva epistemológica que pensa a construção conceitual como fruto de interações entre campos e com a “realidade”. Nessa perspectiva, o objetivo deste trabalho é identificar possibilidades de diálogo entre alguns horizontes disciplinares que têm explorado o potencial heurístico da noção. Na primeira parte do trabalho, buscaremos mostrar como a idéia de rede esteve historicamente vinculada à de organismo e à de técnica. Na segunda, passaremos à discussão de contribuições contemporâneas, nas quais a rede emerge como método para a descrição e a análise dos padrões de interação nela presentes.

A associação entre rede, organismo e técnica³

A palavra rede provém do latim *retis* e aparece no século XII para designar o conjunto de fios entrelaçados, linhas e nós. A essa definição corresponde a dos principais dicionários modernos, como o de Aurélio Buarque de Holanda: “Rede: entrelaçamento de fios, cordas, arames etc., com aberturas regulares, fixadas por malhas, formando

uma espécie de tecido”. Embora a palavra ainda não existisse, desde a antiguidade a rede aparece como técnica de tecelagem composta de fios regularmente entrelaçados e servia para capturar pequenos animais. Segundo Musso (2001), foi a medicina de Hipócrates no século V a. C. que associa à rede a metáfora do organismo. Essa associação atravessa toda a história das representações de rede, para designar tanto o corpo na sua totalidade – como organizador de fluxos ou de tecidos – quanto uma parte sua, notadamente o cérebro.

A grande ruptura que introduz novo conceito de rede acontece na segunda metade do século XVIII e se caracteriza pela sua ‘saída’ do corpo, como sugere Musso (2001). Engenheiros cartógrafos, freqüentemente militares, empregam o termo rede no sentido moderno de rede de comunicação e representam o território como um plano de linhas imaginárias ordenadas em rede, para matematizá-lo e construir o mapa. Essas formalizações da ordem reticular com base numa visão geométrica e matemática do espaço criaram as condições para a formação do conceito de rede que se torna logo operacional, como artefato fabricado pelos engenheiros para cobrir o território (MUSSO, 2001). Desde então, a rede não é mais somente observada sobre o corpo humano – como malha ou tecido –, ou no seu interior. Ela pode ser objetivada como técnica – infra-estrutura rodoviária, estrada de ferro, telegrafia, modificando a relação com o espaço e com o tempo. Se até aquele momento a história da rede esteve ligada a uma referência ao organismo, a partir de então estaria também ligada a uma referência à técnica. De fato, data de 1839 o primeiro uso da palavra *network* como “qualquer sistema complexo de interconexão”, em referência ao transporte pelos rios, canais e estradas de ferro⁴.

O conceito moderno de rede se forma na filosofia de Saint-Simon (MUSSO, 2001, 2003; OFFNER, 1993, 2001). Claude-Henri de Rouvroy, ou Conde de Saint-Simon, nasceu em Paris, cerca de 30 anos antes da Revolução Francesa. Largamente influenciado pelas idéias iluministas – foi discípulo de D’Alembert –, o filósofo e economista francês defendeu a criação de um Estado organizado racionalmente por cientistas e industriais. Na obra *Le nouveau Christianisme* (1825) ele formulou a moral dessa nova sociedade desenvolvendo temas que davam sustentação à escola socialista fundada por seus discípulos (economistas, engenheiros, industriais e banqueiros). Seu pensamento está inscrito no projeto dos chamados socialistas utópicos.

Com efeito, a questão fundamental à qual respondem os textos de Saint Simon é a da passagem do sistema feudal para o sistema industrial:

Como, indaga Saint-Simon, assegurar a passagem tranqüila do sistema presente ao sistema futuro? Trata-se apenas de favorecer a circulação do dinheiro na sociedade. Estabelecer a circulação do sangue-dinheiro se traduz em organizar o corpo social como um corpo

humano. A esperada transição para o sistema industrial se resume a liberar a circulação de dinheiro no corpo do Estado. (MUSSO, 2001, p. 205, tradução nossa)

Saint-Simon parte da idéia de que o corpo humano se solidifica e morre quando a circulação é suspensa. Graças a essa analogia de organismo-rede, Saint-Simon dispôs de uma ferramenta de análise para conceber uma ciência política e formular um “projeto de melhoria geral do território da França”, que consistia em traçar sobre seu território (organismo), as redes observadas sobre o corpo humano para assegurar a circulação de todos os fluxos, enriquecendo o país e levando à melhoria das condições de vida, incluindo as classes mais pobres da população (MUSSO, 2001).

O pensamento de Saint-Simon e dos seus adeptos exerceu forte influência sobre intelectuais, políticos e governantes europeus. Segundo Gustavo Ribeiro (1992), representantes da elite européia do século XIX se entusiasmavam com as idéias difundidas pelo principal jornal sansimonista – *Le Globe* – e estiveram vinculados à realização de grandes obras, como as dos canais de Suez e do Panamá. Dentre os principais seguidores de Saint-Simon, encontram-se o filósofo Auguste Comte (fundador do Positivismo e secretário de Saint-Simon), Barthélemy Enfantin (engenheiro fundador da revista *Producteur* e da Sociedade de Estudos do Canal de Suez) e Michel Chevalier (economista político). A uni-los, a forte crença no desenvolvimento tecnológico e na racionalidade tecnocrática, superestimando as mudanças técnicas.

P. Musso (2001, 2003) introduz tese relativamente original sobre as diferenças entre Saint-Simon e seus seguidores na construção da história das idéias do século XIX. Seu argumento central é que Saint-Simon teria forjado o conceito de rede para pensar a mudança social, e nesse contexto, as redes de comunicação eram percebidas como mediadores técnicos de tal mudança. Seus discípulos, ao contrário, teriam feito o caminho inverso ao do mestre, e para eles as redes tornaram-se as próprias produtoras de relações sociais, até mesmo de uma revolução social. Segundo esse autor, as frases fundadoras da contemporânea ideologia da comunicação não se encontrariam na obra de Saint-Simon, mas na de seus seguidores, como Michel Chevalier, que em 1832 escreveu:

Melhorar a comunicação é trabalhar para a liberdade real, positiva e prática [...] é produzir a igualdade e a democracia. Os meios de transporte aperfeiçoados têm como efeito a redução das distâncias não apenas de um ponto ao outro, mas também de uma classe a outra. (CHEVALIER apud MUSSO, 2001, p. 207, tradução nossa)

Para Musso, diferentemente de Saint-Simon, Chevalier compara o desenvolvimento das redes com uma revolução política, transformando-as em objeto-símbolo: a rede

técnica produz por si só a transformação social. O frágil conceito, que emergia com Saint Simon, ter-se-ia degradado na vulgarização sansimonista da doutrina de seu mestre, que transforma o conceito em objeto de culto, e naquela mais recente, nascida das representações associadas às técnicas teleinformáticas (MUSSO, 2001, 2003).

Com o aparecimento do telefone e da eletricidade no final do século XIX, a rede é associada à idéia de serviço gerido por grandes empresas. Esse novo significado enfatiza a idéia de relações e de serviços. Em 1914, a palavra ganha o sentido de “sistema de radiodifusão com múltiplas estações emissoras”. Quase seis décadas mais tarde (1972) aparece o verbo *network* em referência aos computadores⁵, cujo aparecimento reacenderia a analogia entre o funcionamento do cérebro e a estrutura reticular. Para P. Breton, os primeiros engenheiros de computação estavam fortemente motivados pela possibilidade de construir uma nova máquina, “um cérebro artificial rápido e talvez mais razoável do que o homem” (*apud* MUSSO, 2001, p. 208). Com a explosão das técnicas reticulares, especialmente das redes de comunicação – como a Internet –, a rede é representada como organismo planetário e parece desenhar a infra-estrutura invisível de uma sociedade, ela mesma pensada como rede, como defende Castells (1999) em *A sociedade em rede*.

A associação entre rede, organismo e técnica marcaria fortemente a história da noção de rede. Segundo Musso (2003), a rede e a promessa de transformação da sociedade não constituem uma forma recente ou original de representar a realidade. Na verdade são uma forma reatualizada a cada inovação técnica – inicialmente com a estrada de ferro, a seguir o telégrafo, a eletricidade e o telefone, como ilustra a passagem que se segue, publicada em 1911 por Norman Angell em *A grande ilusão*:

Esta vital interdependência que desconsidera as fronteiras é o trabalho dos últimos quarenta anos. É o resultado do uso diário dessas invenções da civilização, – invenções que datam de ontem – o serviço postal rápido, a difusão instantânea da informação financeira e comercial pelo telégrafo e o incrível aumento da velocidade da comunicação que aproximou meia dúzia de capitais cristãs do mundo, tornando-as mais dependentes umas das outras do que eram as principais capitais da Grã-Bretanha há menos de um século. (ANGELL *apud* OFFNER, 2000, p. 165, tradução nossa)

Como afirma Offner, se substituíssemos a palavra *telégrafo* por *Internet* o texto poderia estar em qualquer jornal diário de nossa época. A analogia entre o telégrafo e a Internet está presente em livros e artigos, chegando mesmo a constituir o título da obra publicada em 1998 por Tom Standage, consagrada à história do telégrafo – *The Victorian Internet*.

Para além das redes técnicas: territorialidades em rede

Paralelamente à construção do sentido de rede técnica, o termo rede aparece nas ciências sociais em pelo menos três usos possíveis, identificados na pesquisa de Marques (2000): como metáfora, uso normativo e como método. O primeiro uso é reconhecido como o mais antigo e difundido no campo das ciências sociais e está presente em estudos “[...] que trabalham, às vezes de forma periférica, com a idéia de que entidades, indivíduos ou mesmo idéias estão de alguma forma conectados entre si” (p. 31-32). O segundo uso, mais corrente nos campos de economia regional e de administração de empresas, parte de uma perspectiva normativa, que associa “certas configurações de um dado conjunto de entidades” ao alcance de certos objetivos, “[...] como, por exemplo, a estruturação dos fluxos e tarefas no interior de uma indústria, de forma a se alcançar economia de tempo/recursos ou aumento de produtividade [...]” (p. 32). A análise de redes sociais – terceiro uso possível – considera a rede como método para descrever e analisar os padrões de relação nela presentes.

A literatura sobre análise de redes sociais é antiga e apresenta em comum o enfoque nas relações sociais. Ilse Scherer-Warren reconhece duas vertentes principais, fundadoras dos trabalhos sobre redes sociais:

[...] uma que buscava na noção de rede uma explicação para a estrutura social, a qual era caracterizada como sendo uma rede de relações realmente existente (Radcliffe-Brown e seus seguidores a partir da década de 1940); e outra que encontrava nesta noção uma forma para descrever as relações sociais primárias do cotidiano, tipificando essas relações em fechadas ou abertas, elos fortes ou fracos e assim por diante (Barnes e outros). (SCHERER-WARREN, 2005, p. 29-30)

O campo teórico e analítico no qual a análise de redes sociais se desenvolve na atualidade representa um momento na trajetória que tem início nos anos quarenta do século XX nos trabalhos sobre redes na Antropologia da Escola de Manchester (na linha de Radcliffe-Brown). Sabemos que cada conceito ilumina um aspecto da realidade, e o grande interesse pela rede social na atualidade – confirmado em revisões de literatura brasileira e internacional – resulta da possibilidade de iluminar relações “[...] sem impor uma estrutura *a priori* à realidade e aos atores [...]”, como reconhece Marques (2000, p. 36).

É possível identificar a trajetória da noção de rede em outros campos disciplinares. Na Geografia, a clássica obra de Walter Christaller – *Central Places in Southern Germany* – publicada originalmente em alemão em 1933, e em inglês em 1966, influencia estudos sobre *redes de localidades centrais* em diferentes partes do mundo. A teoria das localidades centrais pressupõe regularidade no número, no tamanho e na distribuição

do conjunto de cidades de uma região ou de um país; todo centro urbano é concebido como localidade central, e sua centralidade resulta das funções centrais que desempenha como centro distribuidor de bens e prestador de serviços. A diferenciação entre as localidades centrais na oferta de bens e serviços traduz-se em níveis hierárquicos de centros urbanos. Hierarquia, rede, localidade central constituem vocábulos associados a uma forma de pensar a organização espacial ao longo da segunda metade do século XX, que chama a atenção sobre a hierarquia das cidades integradas por redes de relações.

A produção geográfica brasileira foi fortemente marcada pelas idéias de Christaller, que guiam pesquisas acadêmicas e sucessivos estudos do IBGE sobre a configuração da rede urbana, iniciados na década de sessenta e publicados regularmente desde 1972⁶. Contudo, a imagem piramidal e hierárquica tradicionalmente associada ao território – nesses estudos –, na qual os efeitos de proximidade têm relativa supremacia sobre os efeitos de interdependência a longa distância, é cada vez menos verdadeira, como concluem pesquisas sobre as implicações territoriais das novas redes de telecomunicações (OFFNER, 2000; VELTZ, 1994). No Brasil, por exemplo, desde a década de oitenta, conexões diretas e instantâneas de algumas localidades da Amazônia com os principais centros econômicos do país e do exterior tornaram, em parte, desnecessária a mediação anteriormente realizada pelos degraus inferiores da hierarquia urbana e implicam repensar princípios e métodos de pesquisa sobre rede urbana (DIAS, 1995).

Esse argumento parece mais válido quando tomamos em consideração a reflexão desenvolvida por Bruno Latour em *Jamais fomos modernos*. Segundo o autor, a complexidade do mundo não pode ser apreendida por noções como níveis hierárquicos ou camadas. Local e global, afirma ele, são conceitos bem adaptados às superfícies, mas inadequados para as redes:

Assim como os adjetivos natural e social designam representações do coletivo que, em si, nada têm de natural ou de social, as palavras local e global possibilitam pontos de vista sobre redes que não são, por natureza, nem locais nem globais, mas que são mais ou menos longas e mais ou menos conectadas. (LATOUR, 1994, p. 120)

Ao seguir uma rede de perto, diz ele: “[...] jamais seremos capazes de ultrapassar o *limes* misterioso que deveria separar o local do global” (*idem*, p. 119). Reconhecendo a ambigüidade do termo, o autor chama a atenção para a maior clareza do sentido da palavra rede na língua inglesa (*network*) comparativamente à francesa (*réseau*). Segundo ele:

Em inglês é mais claro, na *network* há ‘*net*’, a rede, e ‘*work*’, o trabalho. De fato, nós deveríamos dizer ‘*worknet*’ no lugar de ‘*network*’. São

o trabalho, o movimento, os fluxos e as mudanças, que devem ser ressaltados. Mas nós estamos bloqueados com esse termo de rede e todo o mundo pensa que nós falamos de Internet, ou de alguma coisa parecida. (LATOURE, 2003, p. 2, tradução nossa)

Latour insiste na idéia da ação que se opera em rede, ou seja, na necessidade de “seguir os atores” – “[...] em ‘dar a palavra’ a todos os atores da rede em estudo, entendendo por atores não apenas indivíduos, mas também projetos, legislações, mapas etc.” (BENAKOUCHE, 2005, p. 95).

Esta breve trajetória da idéia de rede – na Sociologia e na Geografia – mostra que à mudança na realidade social corresponde a necessária mudança na construção de instrumentos, teóricos e metodológicos, do conhecimento. Nesse sentido, a rede não permaneceu única, reconhecível e imutável ao longo de um tempo em que o mundo social se transforma. Contudo, apesar das diferenças, há algo que as une: todas elas são definidas por suas conexões, por seus pontos de convergência, e não por suas formas ou limites extremos, e, assim, a rede só pode ser entendida “[...] com base numa lógica de conexões, e não numa lógica de superfícies” (KASTRUP, 2004, p. 80).

Pesquisas no campo da Geografia buscam integrar ambas as perspectivas quando constroem ponte entre as idéias de rede (conexão) e de território (superfície), este último entendido como espaço geográfico demarcado por processos de apropriação e de controle de indivíduos ou grupos. *Território descontínuo* (SOUZA, 1995) ou *território-rede* (HAESBAERT, 1994, 2006) representam um tipo particular de território, mais complexo, caracterizado simultaneamente por limites e conexões. A territorialidade, definida como “[...] a tentativa de um indivíduo ou grupo para afetar, influenciar ou controlar pessoas, fenômenos e relações, delimitando e assegurando controle sobre uma área geográfica” (SACK, 1986, p. 19), é também repensada numa perspectiva que procura chamar a atenção sobre as interações, o movimento e a mobilidade. Com base nessa reflexão, *territorialidade em rede* significa o conjunto de estratégias e táticas⁷ que indivíduos e grupos desenvolvem para mobilizar determinada porção do espaço geográfico organizado em território-rede, produto histórico de processos sociais, culturais e políticos.

Refletir sobre as territorialidades em rede implica enfrentar o desafio de compreender as superposições de uma miríade de territórios⁸ com formas e limites variados, mas ao mesmo tempo abertos, e, como as redes, capazes “[...] de crescer através de seus nós, por todos os lados e em todas as direções”, como bem lembra Virgínia Kastrup (2004, p. 80). Implica também, e sobretudo, estabelecer diálogo com outros campos disciplinares, além de reconhecer, com a ajuda de Todorov (1991), como nossas categorias se transformam através da interação com o Outro, de modo a se tornarem falantes por nós dois e também por terceiros. Nesse sentido, a leitura de autores de

Antropologia, Ciência Política, Filosofia, Geografia, Psicologia e Sociologia mostrou o quanto temos a aprender uns com os outros. E foi esta a tentativa deste exercício.

Notas

- ¹ Este trabalho se inscreve no âmbito de um projeto de pesquisa em curso com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.
- ² Pensamos aqui na interação entre campos disciplinares na perspectiva de Tzvetan Todorov (1991), para quem a compreensão se realiza através de fases sucessivas de um único e mesmo ato de relação entre o Eu e o Outro.
- ³ Esta parte retoma a genealogia da idéia de rede, apresentada no artigo *Os sentidos da rede: notas para discussão* (DIAS, 2005).
- ⁴ Online Etymology Dictionary. Disponível em <http://www.etymonline.com/index.php?term=networl>. Acesso em 13/6/2005.
- ⁵ Online Etymology Dictionary, *op. cit.*
- ⁶ Os primeiros estudos realizados pelo IBGE na década de sessenta foram publicados em 1972 no volume *Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas*. Os estudos que se seguiram foram publicados em *Regiões de Influência das Cidades* (1987), e em versão atualizada, em 2000. Rio de Janeiro, IBGE. Ver também as importantes contribuições de Roberto Lobato Corrêa (1967, 1982 e 2001).
- ⁷ Pensamos que a distinção entre estratégia e tática, tal qual concebida por Michel de Certeau (1994), auxilia na compreensão das múltiplas territorialidades humanas, porque chama a atenção sobre as diferentes relações de forças presentes no processo de construção territorial. Assim, a estratégia corresponde à manipulação “das relações de forças que se torna possível a partir do momento em que um sujeito de querer e poder (uma empresa, um exército, uma cidade, uma instituição científica) pode ser isolado” (p.99). A tática constitui “a ação calculada que é determinada pela ausência de um próprio [...] A tática é movimento dentro do campo de visão do inimigo, como dizia Von Bullow, e no espaço por ele controlado. A tática é a arte do fraco” (p. 100).
- ⁸ Na Antropologia, por exemplo, pesquisas avançam na compreensão da territorialidade praticada por grupos indígenas (GALLOIS, 2004).

Referências

- BENAKOUCHE, T. Tecnologia é sociedade: contra a noção de impacto tecnológico. In: DIAS, L. C. ; SILVEIRA, R. L. L. da (orgs.). *Redes, sociedades e territórios*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005. p. 79-106.
- CALLON, M. Sociologie des sciences et économie du changement technique: l'irrésistible montée des réseaux técnico-économiques. In: *Ces réseaux que la raison ignore*. Paris: L'Harmattan, 1992. p.53-78.

- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano: 1. arte de fazer*. Petrópolis: Vozes, 1994. 351 p.
- CHRISTALLER, W. *Central places in Southern Germany*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966.
- CORRÊA, R. L. Os estudos de redes urbanas no Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*, ano 29, n° 4. 1967. p. 93-116.
- CORRÊA, R. L. Repensando a teoria dos lugares centrais. In: SANTOS, M. (org.) *Novos rumos da Geografia brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1982. p. 50-65.
- CORRÊA, R. L. Reflexões sobre a dinâmica recente da rede urbana brasileira. Rio de Janeiro, *Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR*, Rio de Janeiro, p. 424-430, 2001.
- DIAS, L. C. Redes: emergência e organização. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 141-162.
- DIAS, L. C. Os sentidos da rede. In: DIAS, L. C.; SILVEIRA, R. L. L. da (orgs.). *Redes, sociedades e territórios*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005. p. 11-28.
- GALLOIS, D. T. Terras ocupadas? Territórios? Territorialidades? In: RICARDO, F. (org.). *Terras indígenas & unidades de conservação da natureza – o desafio das sobreposições*. São Paulo, Instituto Socioambiental, 2004. p. 37-41.
- HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiteritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2006. p. 395.
- HAESBAERT, R. O mito da desterritorialização e as “regiões-rede”. *Anais do V Congresso Brasileiro de Geógrafos*. Curitiba: AGB, 1994. p. 206-214.
- KASTRUP, V. A rede: uma figura empírica da ontologia do presente. In: PARENTE, A. (org.). *Tramas da rede*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2004. p. 80-90.
- LATOUR, B. *Jamais fomos modernos*. São Paulo: Editora 34, 1994. p. 149.
- LATOUR, B. A prologue in form of a dialog between a student and his (somewhat) socratic professor. <http://www.bruno-latour.fr/articles/article/090.html>. Acesso em 12/09/2006.
- MARQUES, Eduardo C. *Estado e redes sociais*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo, FAPESP, 2000, p. 350.
- MUSSO, P. *Critique des réseaux*. Paris: PUF. 2003. 375 p.
- MUSSO, P. Genèse et critique de la notion de réseau. In: PARROCHIA, D. (org.). *Penser les réseaux*. Seyssel: Champ Vallon, 2001. p.194-217.
- OFFNER, J. M. Les “effets structurants” du transport: mythe politique, mystification scientifique. *L’espace géographique*, n. 3, p. 233-242, 1993.
- OFFNER, J. M. ‘Territorial deregulation’: local authorities at risk from technical networks. *International Journal of urban and regional research*, v. 24, n.1, p. 165-182, march 2000.
- RIBEIRO, G. L. Ambientalismo e desenvolvimento sustentado: ideologia e utopia no final do século XX. *Ciência da Informação*, v. 21, n. 1, 1992. p. 23-31.
- SACK, R. D. *Human territoriality: its theory and history*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986. p. 256.
- SCHERER-WARREN, I. Redes sociais: trajetórias e fronteiras. In: DIAS, L. C.; SILVEIRA, R. L.

- L. da (orgs.). *Redes, sociedades e territórios*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005. p. 29-50.
- SOUZA, M. J. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 77-116.
- STANDAGE, T. *The Victorian Internet – The remarkable story of the telegraph and the nineteenth century's online pioneers*. London: Orion House, 1999. 216 p.
- TODOROV, T. *Les Morales de l'histoire*. Paris: Bernard Grasset, 1991.
- VELTZ, P. *Des territoires pour apprendre et innover*. Lâ Château: De l'Aube, 1994. 95 p.

O duplo esgotamento do projeto neoliberal e do modelo nacional-desenvolvimentista

Diante dos desafios colocados pelo esgotamento do projeto neoliberal e do modelo nacional-desenvolvimentista, o Brasil é teatro de inúmeros esforços para a definição de uma nova geração de políticas públicas voltadas à construção de um caminho de crescimento capaz de reduzir as desigualdades e proporcionar níveis mais adequados de integração social².

Simplificando, podemos reunir essas tentativas em dois grandes conjuntos de “políticas públicas”: por um lado, as políticas de distribuição de renda; por outro, as que assumem uma perspectiva territorial e, por sua vez, dividem-se em dois grandes eixos: as políticas das cidades e as mais gerais de desenvolvimento local e/ou regional.

No âmbito desse segundo conjunto, as políticas da cidade são dominadas, desde a segunda metade dos anos 1990, por questões ligadas aos investimentos infraestruturais (mesmo que esses não aconteçam) e pelos “planos” de “revitalização” urbana. Contudo, em geral, a década de 1990 foi marcada pela substituição dos temas da reforma urbana pelos do planejamento estratégico³. Com a criação, no governo Lula (2002), do Ministério das Cidades, assistimos à integração desses temas com aqueles – inspirados pelo movimento histórico da Reforma Urbana – do planejamento urbano. Ainda assim, esses temas mais tradicionais (o “Estatuto da Cidade” e o “Plano Diretor”) foram se hibridando a partir da determinação de generalizar as práticas “participativas” inauguradas em Porto Alegre: os Planos Diretores tornaram-se participativos. No que diz respeito aos programas de desenvolvimento local, o papel das Pequenas e Médias empresas concentra as atenções de políticas que, muitas vezes, inspiram-se

na experiência da chamada “terceira Itália”. As redes de PMEs difusas nos territórios são analisadas em termos de *clusters*, “Distritos industriais” e, mais recentemente, de Arranjos Produtivos Locais (APLs)⁴.

Sem querer subestimar os elementos de inovação democrática dos quais essa nova geração de políticas é portadora, podemos facilmente constatar que sua perspectiva teórico-política deriva de um marco socioeconômico incapaz de dar conta do desafio que apontamos, ou seja, das condições de mobilização social para um novo modelo de crescimento. No nível das políticas das cidades, encontramos os temas tradicionais do urbanismo. Por fundamentais que sejam, em função da dramática herança de abandono das áreas de urbanização popular, a produção dos Planos Diretores Participativos pouco ou nada integra as questões extremamente urgentes da “mobilização produtiva” da (e na) cidade. Igualmente, por trás das tentativas de definição dos instrumentos de apoio aos APLs, não teremos dificuldades em encontrar os temas tradicionais da economia industrial ou as teorias evolucionistas (neo-schumpeterianas) da inovação e muito pouco sobre as dimensões radicalmente novas da produção e dos territórios.

Com efeito, as cidades ainda são vistas como espaços de reprodução em direção aos quais dirigir investimentos de infraestrutura urbana (sobretudo saneamento básico) e imobiliária e, no máximo, de revitalização das tradicionais funções terciárias (como por exemplo, os corredores comerciais de determinados bairros). Da mesma maneira, a noção de APL permite às diferentes agências de financiamento recortar as dimensões do “local” ao longo de cadeias produtivas de tipo setorial (e industrial).

As políticas evoluem, mas sem levar em conta a emergência de sujeitos produtivos sem os quais o desenvolvimento dos territórios corre o risco de se tornar um mero refrão retórico, e os recursos necessários para o desenvolvimento das cidades e das redes de pequenas indústrias virem a ser procurados lá onde não mais se encontram.

O verdadeiro desafio é o de apreender as dinâmicas territoriais como sendo sociais e produtivas ao mesmo tempo. Isso significa que precisamos ver de maneira integrada a questão do desenvolvimento dos territórios e a da mobilização das cidades, sem cair na armadilha que consiste em manter separadas essas duas dimensões. Com efeito, a divisão entre as cidades e os territórios é hoje inadequada em dois níveis. No nível geral, ela impede de apreender as formas de integração social e territorial por meio das dinâmicas de produção e circulação. Os novos conteúdos das dimensões produtivas dos territórios e das redes sociais são, desta maneira, ignorados. Em seguida, em um nível mais especificamente brasileiro, as políticas de desenvolvimento local dificilmente conseguirão enfrentar os desafios de curto e médio prazos: enormes contingentes populacionais concentram-se em cidades que são – em grande proporção – grandes cidades. Nessas regiões metropolitanas, o trabalho informal e os grandes contingentes do trabalho dito “autônomo” representam quase a metade do emprego. Como sabemos,

as estatísticas do emprego e do desemprego não constituem o único quebra-cabeça. Os bolsões da pobreza desenham em nossas cidades uma fronteira extremamente fluida entre a população economicamente ativa (PEA) e a população em idade adulta (PIA): as bacias de trabalho disponíveis nas metrópoles são, ao mesmo tempo, muito mais importantes do que as estatísticas do emprego o dizem e muito mais próximas do que indicam indiretamente os dados dramáticos da violência.

Para enfrentar o quebra-cabeça do crescimento em suas raízes, precisamos tomar uma certa distância do *front* das políticas de desenvolvimento e retomar uma reflexão teórica mais geral sobre os novos paradigmas produtivos.

Entre autonomia e heteronomia: Foucault e as novas tecnologias de poder

Com efeito, as dificuldades que encontramos, ao falarmos de políticas adequadas ao desenvolvimento dos territórios (desenvolvimento local e mobilização produtiva das cidades), residem no fato de que se trata de dar conta de um fenômeno que foi – a nosso ver – o resultado de fugas, do “êxodo” fora das políticas. Neste sentido, como transformar em projeto dinâmicas que são o resultado da heterogênese de políticas econômicas e industriais da era fordista? É um pouco como se quiséssemos reforçar um processo autônomo constrangendo-o dentro de dinâmicas heterônomas que, se fossem aplicadas, teriam como primeiro impacto a redução de sua autonomia. Trata-se de um verdadeiro quebra-cabeça para as políticas de desenvolvimento local e mobilização das cidades: pode uma heteronomia criar as condições de uma autonomia?

Grande parte da literatura sobre o tema fica prisioneira desse enigma. Porém, há duas abordagens teórico-políticas que, deslocando essas questões, abrem o dilema por uma inovação radical de paradigma. Elas se inscrevem em horizontes políticos completamente opostos, mas se enraizam na mesma análise das transformações sociais que se encontram na base das dinâmicas “locais” e, mais em geral, “territoriais”. Trata-se, de um lado, das teorias econômicas que constituíram, desde os anos 1930, as bases da renovação política do liberalismo; e, por outro lado, dos trabalhos dos “pós-operaístas” italianos⁶ dos anos 1980 e 1990 que, pela renovação do conceito de trabalho no pós-fordismo, souberam manter uma abordagem adequada do conflito e, portanto, tornar inteligíveis as relações entre heteronomia e autonomia.

Para resumir esse debate sem perder sua complexidade e diversidade, usaremos a potente e antecipadora análise que Foucault realizou do pensamento neo-liberal em seus últimos cursos dos anos 70. Esses cursos reconstituíram uma vasta literatura liberal, desde suas raízes clássicas até a renovação neo-liberal contemporânea; e, ao mesmo tempo esboçam uma abordagem teórica inovadora que nos mantém no marco do método “pós-operaísta”⁷.

Foucault concentra-se, com efeito, sobre uma preocupação fundamental e uma abordagem metodológica explícita. Por um lado, pretende apreender o liberalismo como teoria de uma nova tecnologia do poder, a dos dispositivos de segurança; por outro, situa suas reflexões no âmbito de um esforço de verdade.

No cerne das transformações das tecnologias de poder pela passagem do sistema jurídico-legal (da soberania) para os mecanismos disciplinares e, depois, aos dispositivos de segurança, Foucault coloca a emergência da população enquanto *milieu* e espécie: ou seja o conceito de biopoder⁸.

Ao mesmo tempo, concebe seu trabalho como “uma filosofia da verdade”, ou seja, uma “análise dos mecanismos de poder (que) tem o papel [...] de mostrar quais são os efeitos de saber que são produzidos em nossas sociedades pelas lutas, enfrentamentos, conflitos que nelas se desenvolvem, e pelas táticas de poder que são os elementos dessa luta”⁹.

Trata-se, pois, de uma análise fina da adequação do pensamento neo-liberal à transformação dos mecanismos de poder pela passagem da disciplina à segurança e, ao mesmo tempo, da inserção desse esforço analítico na batalha política pela renovação da crítica: “Se vocês querem lutar, eis alguns pontos chave, eis algumas linhas de força [...]”. Sua filosofia quer ser uma prática e, neste sentido, se inscreve no “círculo da luta e da verdade”¹⁰.

Esse é o duplo interesse dos cursos de Foucault: ao passo que eles ligam a força política da renovação teórica do liberalismo à emergência da “população” enquanto espécie (*milieu*), eles nos levam diretamente no cerne do método operaísta. Este último se organiza a partir da centralidade do que Foucault define como as “contra-condutas”¹¹ e afirma – sem qualquer ambigüidade – a primazia constituinte das lutas. Deleuze afirmou que o “espanto de Foucault” diria respeito ao fato de que, “com todos esses poderes [...], com toda sua hipocrisia, conseguimos de toda maneira resistir”. Na realidade, o “espanto” de Foucault é o mesmo que o de Deleuze: uma sociedade, “foge por toda parte e os governos conseguem” fechar as brechas. Para Deleuze, bem como para Foucault e os operaístas, a sociedade é um conjunto de linhas de fuga e “[...] os poderes vêm depois”¹².

Com efeito, podemos analisar o desenvolvimento local, as redes de Pequenas e Médias Empresas e as dinâmicas da flexibilidade como sendo resultados heterogêneos do crescimento fordista determinados pelos desvios de condutas. O conjunto das múltiplas lutas contra a fábrica, sua disciplina e seu espaço funcional bem como as linhas de um trabalho que fugiu da fábrica e se socializou, determinaram a proliferação social das criações de pequenas empresas (e de sua proliferação).

Como enfatiza Deleuze, o pensamento de Foucault é marcado pela apreensão das correlações entre dispositivos de poder e dinâmicas espaciais¹³. À medida que, para o próprio Deleuze, a sociedade deve ser vista como algo fluido ou mesmo como um gás,

“para Foucault, é uma arquitetura”. “Me foram bastante cobradas”, diz Foucault, “minhas obsessões espaciais, e elas realmente me obsedaram. Contudo, por meio delas, creio que descobri o que no fundo procurava: as relações que podem existir entre poder e saber”¹⁴. Assim, ao definir as transformações das formas de poder, do sistema jurídico e legal ao dispositivo de segurança, passando pelo mecanismo disciplinar, Foucault se utiliza ao mesmo tempo do exemplo da cidade para propor uma metáfora espacial das três principais formas de poder que se mostram extremamente úteis para nossa reflexão sobre os territórios produtivos.

A primeira forma, arcaica, constitui o sistema jurídico e legal que capitaliza o espaço. Nesse marco, a soberania se exerce sobre os limites de um território a partir de uma localização geográfica do soberano na capital. A segunda forma, moderna, é o mecanismo disciplinar exercido sobre os corpos dos indivíduos inscritos no espaço vazio que será construído artificialmente, um espaço funcional e hierarquizado. A terceira forma, contemporânea, é a do dispositivo de segurança. Este se exerce sobre o conjunto da população, um *milieu*, que deve ser articulado em função dos eventos.

A partir dessa primeira série de transformações que caracterizam as formas do poder, Foucault pode sublinhar um novo desafio: a população que emerge enquanto “entrecruzamento perpétuo de um *milieu* geográfico, climático, físico com a espécie humana”. Esse *milieu* híbrido da população, natural e artificial, é múltiplo, constituído no cruzamento dos corpos e das almas, entre determinantes biológicos e culturais. Coloca-se, pois, uma questão completamente nova para a arte de governar: como “constituir para uma população algo como um *milieu* de vida, de existência, de trabalho”¹⁵. A física do poder nasce aqui, desta interseção entre as dimensões naturais e artificiais das quais a população é o produto. O dispositivo de segurança é, portanto, capaz de “apreender o ponto no qual as coisas vão se produzir [...]”¹⁶. Com efeito, poderíamos dizer que este é o ponto exato onde se produz a hibridação entre natureza e o artificial, até mesmo, a “naturalização” do que é artificial. Este ponto articula, afirma Foucault, “um corpo e uma alma”, a existência física e moral do homem, e é exatamente aqui que o “*milieu* se torna determinante da natureza”¹⁷. Eis que a política da segurança agencia a ordem da natureza, mas de uma natureza que é artificial, maquínica diriam Deleuze e Guattari. “A política tem que agir no elemento de uma realidade”, ou seja, no nível do “jogo da realidade com ela mesma”¹⁸. É nesse nível que o que foi artificializado reencontra seu estatuto “natural” e o pensamento liberal vai apreender enquanto “natureza”.

A passagem da disciplina aos dispositivos de segurança é o fato da emergência de um “governo dos homens que pensa a natureza das coisas e, pois, de uma administração das coisas que pensa antes de mais nada a liberdade dos homens”¹⁹. O governo proporciona sua regulação apoiando-se na liberdade dos homens, uma liberdade que é o “*corrélatif* de implementação dos dispositivos de segurança”²⁰. A liberdade é reconhecida e, ao

mesmo tempo, “naturalizada”. Trata-se de um conjunto de fenômenos que funcionam como uma natureza que é “preciso manipular, suscitar [...], facilitar [...], em outras palavras gerir e não mais regulamentar”²¹.

É exatamente com os economistas que essa natureza reaparece para que eles possam assim defender o estatuto científico da economia política. Com efeito, essa “naturalidade” não é nada menos que a sociedade enquanto campo específico do homem²². A qualidade mesma do governo encontra-se na capacidade de regular desde o interior os fenômenos que constituem os processos reais. Nisso, o papel Estado não é mais tão central quanto o era nas formas precedentes de poder: “a liberdade não é apenas um direito dos indivíduos legitimamente opostos ao poder e às usurpações [...] do soberano, mas (tornou-se) um elemento indispensável para a própria *gouvernementalité*”²³. Foucault define dessa maneira a governamentalidade, uma arte de governar da qual o Estado não é mais do que um episódio marginal²⁴, uma esfera política interna aos processos. É precisamente nessa medida que se vai constituir a base teórica de uma política adequada aos fenômenos heterogêneos, ao jogo da autonomia e da heteronomia. Nesse sentido, podemos falar de uma “imanência” da atividade de governo. Na interseção entre autonomia e heteronomia define-se um “campo de intervenção para o governo (que) se opõe nitidamente à soberania”²⁵ e, de uma certa maneira ao Estado.

Nos fundamentos contemporâneos dos dispositivos liberais de poder, a figura da liberdade desempenha um papel fundamental, mas somente uma vez que sua potência atingiu o processo de naturalização por meio da afirmação da população enquanto espécie, o que permite reintroduzir a heteronomia desde o interior. Trata-se do mecanismo de controle que Deleuze define como a passagem da fábrica (disciplinar) à firma, como sendo “uma alma, um gás”. Deleuze faz referência a um capitalismo que não é mais dirigido pela produção mas pelo produto e que se dispersa em conquistas de mercados que se realizam por meio de “tomadas de controle e não mais pela sua formatação disciplinar”²⁶. O poder e suas políticas podem apenas adaptar-se às dinâmicas, às circulações que caracterizam esse *milieu*, acompanhar suas linhas de fuga. É por isso que as políticas liberais de segurança nascem do reconhecimento da dinâmica da liberdade que a cidade sempre constituiu. Foucault o afirma claramente: “as tecnologias de segurança são atreladas, desde meados do século XVIII, [...] à emergência da cidade”, pois tiveram que responder às questões postas pela difícil reconciliação entre “o fato ‘cidade’ e a legitimidade da soberania: como exercer a soberania sobre a cidade?”²⁷. A resposta vem dos dispositivos de segurança como sendo capazes de acompanhar “a possibilidade de movimento, deslocamento, processos de circulação das pessoas e das coisas”²⁸. O poder de segurança aparece, pois, como um dispositivo de captura dos fluxos, um aparelho de captura: o poder reconhece que sua força é gerada pela potência das lutas, da marcha da liberdade e de suas linhas de fuga²⁹.

Trata-se de um potente deslocamento paradigmático: a *gouvernementalité* neoliberal não aparece como um economicismo. Pelo contrário, o “governo da sociedade (é) uma política da sociedade”³⁰. A população enquanto *milieu*, torna-se o meio ambiente (*environnement*) social³¹. Nesse meio ambiente, o que conta não é o efeito-mercadoria, mas a dinâmica da concorrência: “o *homo oeconomicus* que se quer reconstituir, não é o homem da troca, ou o homem consumidor, mas o homem da empresa e da produção”³². O que é visado, insiste Foucault, é a constituição de um tipo de “ética de empresa”.

Esses são também os objetivos de Röpke, desde 1950³³. Antes de mais nada, esforçar-se para reduzir o gigantismo urbano substituindo uma política das cidades médias pela das grandes periferias, bem como fomentar políticas e economia das habitações individuais contra a dos grandes conjuntos habitacionais. Trata-se de apoiar as pequenas unidades desenvolvendo, ao mesmo tempo, *indústrias não proletárias*. Enfim, a descentralização dos lugares de moradia, produção e gestão visa a reconstituição orgânica da sociedade a partir das comunidades naturais das famílias e da vizinhança³⁴. De modo geral, essas políticas têm como objetivo a organização, o *aménagement* e o controle de todos os “efeitos de meio ambiente” (*effets d’environnement*). Elas buscam “deslocar o centro de gravidade da ação de governo em baixo diz Röpke”³⁵. Visa-se uma trama social na qual as unidades de base, propriedade privada, habitação individual, gestão das pequenas comunidades de vizinhança [...] teriam precisamente a forma da empresa. Multiplicar o mais possível a forma empresa significa evitar sua concentração sob as formas da grande empresa internacional ou estatal. É essa multiplicação da forma empresa dentro do corpo social que constitui o embasamento da estratégia neoliberal. Mas, a empresa que os “ordoliberais” alemães colocam no cerne da sociedade e das políticas não é ou já não é mais a empresa dos alfinetes de Adam Smith. À medida que ela indexa a sociedade, ela se qualifica pelo duplo movimento de sua individualização e socialização. Foucault enfatiza fortemente que não é por acaso que esses temas retomam e valorizam os elementos críticos da lógica mercadológica: “estamos no entrecruzamento onde são reativados uma série de velhos temas sobre a vida da família, a co-propriedade e todo um conjunto de temas críticos que são os que podemos ver circular por aí contra a sociedade de mercado, contra a uniformização pelo consumo”, ou seja os temas da escola de Frankfurt. As críticas atuais da sociedade uniformizada de consumo de massa não constituem de modo algum uma contestação da arte atual de governar. Se os objetivos do poder entre 1920 e 1960 eram de uniformização e massificação, este não é mais o caso hoje em dia: “A arte de governar tenta conseguir uma sociedade indexada não mais na mercadoria e sua uniformidade (padronização), mas na multiplicidade e na diferenciação das empresas. Para Röpke e Rüstow, a vida do indivíduo não deve mais se inscrever como vida individual no interior de uma grande empresa como a

firma (...) ou o Estado, mas (deve se colocar) no marco de uma multiplicidade de empresas diversas, facilmente disponíveis”³⁶.

O ordoliberalismo alemão³⁷, por um lado, multiplica a relação entre oferta e procura para transformá-la em modelo das relações sociais; por outro, a partir da afirmação da empresa como modelo social universal, reconstitui toda uma série de valores “quentes”, antitéticos ao mecanismo industrial “frio”. A volta à política é, pois, ao mesmo tempo, uma política de economia ou de economização do campo social bem como uma economia do corpo social.

Desvios de conduta e governança

A idéia segundo a qual as redes de PMEs funcionariam na base de uma cultura de cooperação que, por sua vez, seria o resultado de um determinado “projeto” político e de suas trajetórias administrativas locais (ou seja de um determinado “poder local”) não encontra nenhuma sustentação na análise dos casos de referência. É impossível dizer que os distritos italianos sejam fruto de um projeto, uma vez que fica sem resposta a questão de saber porquê essas redes se determinaram em certas regiões e não em outras.

Quase toda a literatura sobre a chamada “terceira Itália” descreve sua emergência como tendo sido espontânea: seus “distritos industriais” constituíram-se apesar das políticas nacionais de desenvolvimento da grande indústria fordista e de suas espacializações funcionais. Desse ponto de vista, podemos pensá-los como um mecanismo sem motor, segundo a expressão de Michel Polanyi. Podemos até mesmo colocá-los na perspectiva das teorias da “autopoiese” defendidas pelos teóricos da auto-organização³⁸. Isso não significa que as redes de PMEs tenham chegado à maturidade independentemente das políticas públicas, mas que essas políticas foram desviadas pelas contra-condutas desenvolvidas pelos operários, pelas lutas contra a disciplina de fábrica!³⁹. Os distritos industriais da “terceira Itália” constituíram-se, ao mesmo tempo, apesar e graças às políticas públicas, ou seja, como máquinas que dispunham de um motor outro que não o do Estado.

O desvio das políticas de Estado e a heterogeneidade das práticas nos levam, por um lado, à ausência de elementos de planejamento explicitamente voltado para as PMEs e, por outro, a um *milieu* local duplamente competitivo: no nível sistêmico bem como no das transformações das linhas fundamentais do conflito social (do “conflito de classe”, poderíamos dizer).

No nível sistêmico, a estabilidade social, econômica e industrial das redes é ligada a uma cooperação entre as firmas continuamente validada por transações comerciais (encomendas e serviços prestados) que, para cada ciclo produtivo, implicam um novo time (*squadra*). A renovação das *squadre* constitui um dos mais importantes elementos

de flexibilidade ofensiva das redes e, ao mesmo tempo, de sua estabilidade, pois é este mecanismo que permite otimizar as performances de cada empresa e limitar os efeitos de propagação dos eventuais erros e/ou falhas das firmas que desempenham o papel de cabeça de rede (*capofila*) pela sua inserção nos mercados globais⁴⁰.

No nível conflitual, o deslocamento é determinado pela emancipação do conflito interno à relação salarial (o clássico conflito trabalho *versus* capital), que passa a interessar o conjunto dos modos de mobilização produtiva que não são mais próprios ao “assalariamento”, pois dizem respeito aos territórios e às redes que os desenham e constituem.

É precisamente no entrecruzamento entre esse dois níveis – sistêmico e conflitual – que é possível enxergar uma emancipação da concorrência individual (aquela do individualismo possessivo), no horizonte de uma cooperação horizontal não hierarquizada. Agora, sem conflito e sujeitos que o constituam, tal passagem fica simplesmente opaca e incompreensível, já que a cooperação horizontal que caracteriza as redes de PMEs pode ser vista como o resultado de uma mobilização dos territórios constituída pelo entrecruzamento entre dinâmicas concorrenciais e o conflito que a atravessa. Esse conflito, como acabamos de apontar, não é mais interno à organização funcional e vertical da fábrica, mas à dinâmica constituinte dos próprios territórios.

Sem levar em conta o conflito bem como as novas formas de subjetividade e produção é impossível apreender as dimensões paradigmáticas das trajetórias locais de desenvolvimento produzidas pelas redes de PMEs. É do silêncio total com relação a essa questão que nasce toda a fraqueza dos discursos hegemônicos sobre a genealogia das condições de desenvolvimento local. Isso significa que a cultura local, a tradição cívica ou as políticas públicas não explicam, sozinhas, a emergência de um *milieu* local: nesses termos o local aparece apenas como um ambiente de competição generalizada. Da mesma maneira, a proliferação das firmas “não proletárias” não significa a afirmação linear de uma democracia dos produtores mas, muito mais simplesmente, um deslocamento do conflito social. Nem a perspectiva estatal (as redes como frutos dos sistemas públicos), nem a do mercado (as redes reguladas apenas pelas lógicas da competição entre as firmas), são capazes de dar conta da transformação paradigmática que elas representam.

Precisamos, pois, ir além dessa falsa alternativa (Estado *versus* mercado) e de seus impasses, para pensar os processos subjetivos de constituição dos territórios. Quais são os sujeitos sociais que associaram o desvio de conduta a um certo estilo de mobilização produtiva dos territórios? Quais são os sujeitos que constituíram os territórios enquanto espaços de proliferação das formas de vida e produção?

Uma outra questão importante é a da “governança” dos territórios produtivos, noção normalmente mobilizada para dar conta das formas de regulação do mercado

e da sociedade que não se reduzem às tradicionais intervenções do Estado. Uma regulação social baseada nas normas mais do que nas leis, diria o próprio Foucault⁴¹. Nesse sentido, as instâncias de governança são pouco formalizadas, posto que se articulam para além da tradicional oposição entre Estado e sociedade civil, entre esfera política e esfera socioeconômica e são, ao mesmo tempo, produtos e efeitos da crise da representação herdada do desmanche da hegemonia da relação salarial (mesmo que essa não fosse mais que uma miragem e apenas existisse nas mil formas da retórica do emprego). Diante dessa crise da representação, novas formas políticas emergem, novos “atores” se afirmam. A governança define-se como a instância política das redes das novas empresas ou dos distritos.

Assim, a construção de instâncias de governança é regularmente invocada como o eixo privilegiado das políticas voltadas para reforçar e suscitar as dinâmicas de desenvolvimento local. Trata-se de um movimento quase natural: para afirmar seu papel e os instrumentos necessários, os poderes públicos definem um eixo de trabalho institucional que acaba funcionando como um setor de intervenção de agências governamentais que sequer pensam em reformular seu papel. Encontramos aí também as preocupações de instâncias de planejamento nacional que visam perpetuar seu papel e sua existência. Assistimos, pois, à multiplicação de novas instituições, todas voltadas para a mobilização da “sociedade civil” em concertação com os diferentes níveis de governo de um distrito ou de um APL. Essa “corrida” à governança não deixa de ser profundamente paradoxal, uma vez que seus resultados são duvidosos.

O problema desse modo de apreender as questões da governança está no fato de não ser adequado à solução dos enigmas colocados pelas relações que os territórios produtivos mantêm com o Estado e o mercado ao mesmo tempo. A passagem da Lei para a norma não representa, na realidade, nenhuma alternativa ao Estado e/ou ao mercado. Um mercado econômico, dizia Karl Polanyi, está sempre inserido no mercado social e, em última instância, em uma estrutura política de poder. Os que demandam maior liberdade dos mercados diante dos controles estatais não querem um controle político menor, mas diferente. Não se trata de saber se o Estado é (ou deveria ser) forte ou fraco em sua intervenção econômica, mas como o Estado e outras forças sociais podem intervir.

Identificando a esfera política do desenvolvimento local a um processo consensual, evolutivo e de longa duração, as abordagens em termos de governança acabam não indicando nenhuma alternativa à crise da representação. Quando o Banco Mundial busca uma maior *accountability* da administração pública, ele não encontra nenhuma força capaz de afirmá-la, tampouco encontra sustentação para suas declarações em prol de “políticas competitivas transparentes e equitativas” ou da “luta efetiva contra a corrupção”⁴². O fato é que governança e *accountability* são duas noções próprias das

firmas. Elas podem ter uma certa utilidade para submeter as políticas públicas a critérios de eficiência e produção, mas é inevitável que elas encontrem dois limites fundamentais. O primeiro deriva diretamente do fato de que a firma não constitui mais o padrão de referência de uma produção que acontece cada vez mais dentro da sociedade, precisamente nos territórios. A *accountability* não pode funcionar pois o desafio, nesse nível, não é mais o de aplicar um determinado critério de contabilidade. Ao contrário, estamos diante da incomensurabilidade da nova produção pós-industrial, na medida que ela integra as dinâmicas – sociais – da circulação e, desse modo, desenha os territórios produtivos e suas externalidades. O segundo limite está ligado à impossibilidade que essa noção de governança tem para resolver a questão das relações entre Estado e mercado. A genealogia dos territórios produtivos continua sendo um enigma.

Para além da falsa alternativa entre Estado e mercado.

Sabemos que as abordagens “dominantes” do desenvolvimento local se articulam ao longo de dois eixos: um primeiro de tipo neo-industrial que, mesmo mantendo a firma como ponto de vista fundamental, privilegia as dinâmicas sistêmicas das redes; um segundo, mais aberto aos determinantes externos à firma, mobiliza algumas noções transversais: por exemplo, a de capital social.

Os dois eixos convergem em uma modelização bastante formalizada do desenvolvimento local em torno da noção de Sistema Produtivo Local (ou APL). A dimensão neo-industrial é assim imediatamente relativizada pela preocupação com os determinantes sociais: o capital social é uma esfera política não-estatal, na qual se afirmariam as instituições de governança.

A inadequação dessa abordagem aparece imediatamente quando tentamos trabalhar a genealogia dos APLs. As condições de mobilização dos territórios, ao invés de nos levar em direção a processos constitutivos abertos e intensivos, nos fazem mergulhar nas improváveis evoluções da tradição ou da aprendizagem que se sustentariam na emergência de uma esfera intermediária entre Estado e mercado. Essa terceira esfera pública e não-estatal supõe a existência de um conflito entre o Estado e o mercado, quando não há mercado sem esfera política, sem um determinado regime de propriedade e uma determinada forma de poder; e o dispositivo de poder é sempre caracterizado por um regime de distribuição e uso da força. Sem regulação política dos conflitos, não pode haver mercado capitalista, inclusive no que diz respeito à produção e à circulação de bens ilícitos: a paz – mesmo quando imposta pelo assalto e a violência endêmica do narcotráfico – é uma condição indispensável para o desenvolvimento dos negócios.

Se a alternativa entre Estado e mercado é falsa, um terceiro polo, que seria um setor público porém não-estatal, não poderia funcionar. Pelo contrário, a alternativa continua dentro do tipo de conflito que liga e opõe entre si o Estado e o mercado. É nesse sentido que podemos afirmar, por exemplo, que os “distritos industriais” italianos se constituíram

contra o tipo de relação que ligava, nos anos 70, o mercado e as grandes firmas fordistas privadas e públicas. A constituição da sociedade civil, como Foucault enfatizou, é uma passagem permanente de uma forma de poder a outra: por um lado, “a economia política permitiu auto-limitar a razão governamental”. Por outro, a sociedade civil “não é contra a razão de Estado” pois ela se “desenvolveu no marco do Estado: ela retoma seus objetivos”⁴³. Ou seja, “a arte liberal de limitação da potência do Estado [...] é um refinamento da razão de Estado”⁴⁴.

Na medida que não podemos mais apostar em uma alternativa neutra e consensual, o que sobra da hipótese de uma “esfera pública e não-estatal”? Esse “público”, que não seria estatal, poderia ser o resultado do conflito apontado acima, uma vez que o capital social constituiria suas bases locais, a cooperação suas dimensões técnicas e a governança seu marco político institucional? Para que a resposta possa ser positiva, seria preciso voltar a uma oposição entre Estado e Mercado, entre liberdade e centralização, em cujos interstícios um “terceiro setor” desenharia um caminho alternativo e, por isso mesmo, consensual.

Ora, no caso dos “distritos industriais”, podemos facilmente constatar a correlação entre o auge da expansão dos “distritos” e a crise vertical do sistema político italiano. No final dos anos 80, quando as redes de Pequenas e Médias Empresas chegaram a maturidade, o sistema dos partidos políticos que tinham governado a Itália desde o segundo pós-guerra é varrido pela emergência das ligas regionais secessionistas (*Lega Nord*) e pela operação judiciária contra a corrupção conhecida sob o nome de “operação mãos limpas”. Isso significa que o sucesso dos “distritos” não tem nada a ver com as determinações de um antigo consenso, nem com a construção de um “novo” consenso. Pelo contrário, no meio da expansão dos territórios produtivos italianos, produzida pelo desvio das condutas hegemônicas do período fordista-keynesiano, emergem novos conflitos e novos sujeitos. O que se afirma não é nenhum espaço neutro de afirmação consensual de uma esfera pública não-estatal, mas um enfrentamento ainda mais violento sobre as condições de redefinição das relações entre Estado e mercado.

É o conteúdo novo desse enfrentamento que precisamos apreender: ele não é mais mediatizado pela relação salarial e suas dimensões dialéticas entre o senhor e o escravo. Hoje em dia, o conflito acontece diretamente na integração das esferas da produção e da reprodução das formas de vida. A antiga separação entre o econômico e o social opõe-se à integração dessas duas esferas na constituição das condições *comuns* de produção e reprodução. Isto é, o conflito não é mais consquência da mobilização produtiva, mas a determina e a constitui.

Podemos assim reformular o quebra-cabeça inicial através de duas questões. Por um lado, como transformar um conflito que antecipa ou que está fora da relação salarial clássica em um motor da mobilização produtiva? Por outro lado, como colocar

a mobilização produtiva – enquanto integração da produção e da circulação – no cerne do processo de constituição dos territórios?

Os direitos do trabalho metropolitano na era do capitalismo cognitivo

A dinâmica paradoxal do capitalismo cognitivo⁴⁵ é emblemática. Com efeito, na era do conhecimento, a valorização do capital passa por uma dinâmica que os economistas definem como de oposição entre a aceleração da difusão e a desaceleração da socialização dos produtos do trabalho cognitivo. Por um lado, o capital pretende estabelecer o domínio do futuro, de um tempo constituído pela aceleração da difusão (que aumenta a acumulação e diminui – pela contenção da desmedida e das formas de vida “excedentes” – a riqueza)⁴⁶. Por outro lado, para fazer isso, o capital precisa enfrentar a potência dos fluxos que desenham as redes, desacelerando e fechando o tempo constituinte da socialização do trabalho vivo (que diminui o valor, a acumulação, ao passo que – produzindo formas de vida que “excedem” – expande para além das medidas a riqueza social).

A equação capitalista entre a procura de uma difusão cada vez mais rápida e a imposição de uma socialização cada vez mais lenta se faz a custos incalculáveis. Os produtos do trabalho cognitivo (e, mais em geral, do trabalho imaterial) não precisam da relação com o capital para serem produzidos e não pertencem mais ao capital, pois tendem a coincidir com as próprias redes sociais de cooperação. A dimensão privada da riqueza como valor só se sustenta na base da afirmação abstrata e arbitrária do direito de propriedade sobre uma riqueza que não é mais caracterizada pela escassez (e ainda menos pela exclusividade⁴⁷) pois ela é virtualmente ilimitada na medida que é forma de vida: produzida e consumida por e para todos, em comum. Esta “sustentação” privada da riqueza para manter a extração de valor acaba reduzindo dramaticamente o potencial produtivo de riqueza. Para se tornar valor, a riqueza deve ser difusa (pública), mas não pode ser socializada (comum). O público e o comum são mantidos separados. Esta é a força (o público, a difusão: celulares para todo o mundo; internet grátis; baixíssimo custo dos *hardwares* e ainda mais baixo dos *softwares*) e a fraqueza (discriminação na base do poder de compra do uso real dos serviços; obstáculos à proliferação criativa dos usos das informações e de suas ferramentas impostos pela lógica proprietária do *copyright*) da proposta de universalização dos direitos pela via do mercado. Mas isso não deve permitir que se esqueça o quanto o capitalismo cognitivo procura (e precisa) do público e como isso pode ser um vetor de inovação paradoxal em situações, como a brasileira, onde os dispositivos de distribuição da riqueza e de acesso aos serviços eram e são (na base da mediação de um Estado autoritário, burocrático, racista e tecnocrático) ainda mais

atrasados (menos públicos e por nada comuns) do que os mecanismos de distribuição que o mercado visa mobilizar.

Como dissemos, a equação do capitalismo cognitivo é paradoxal, pois a produção da riqueza não pode mais se separar das condições de sua fruição: produzir o mundo, produzir formas de vida, é a mesma coisa que fruí-lo, reproduzir a própria vida social. A substância da riqueza depende da relação íntima e inquebrantável de suas dimensões públicas e comuns: é o que emerge nos primeiros passos de um novo direito público, em particular na lógica pública de proteção do trabalho comum (da socialização). A lógica pública (do *copyleft*⁴⁸) opõe-se à lógica proprietária (do *copyright*) à medida que ela se qualifica pela proteção do comum, ou seja, dos produtos da atividade humana (por exemplo, as externalidades positivas e os usos inovadores). Da mesma maneira que a quebra das patentes dos remédios (como no caso do combate à HIV) não se limita a questões de “saúde pública”, mas à questão da produção da vida, de formas de vida como principal recurso produtivo. Os novos territórios produtivos são justamente os desenhados pela convergência do público e do comum.

Para além dos “estoques” de capital social: o direito ao acesso e a construção do comum

Na dinâmica das redes e da difusão social da produção, ou seja, da terciarização da indústria e de serviços cada vez mais industriais, o trabalho assalariado (baseado no chão fabril) e seu estatuto (o contrato de duração indeterminada, com carteira assinada) tende a encolher (mesmo que esse encolhimento esconda – e, com certeza, esconde – os efeitos nefastos dos níveis muito baixos de crescimento da economia brasileira nos últimos vinte anos). O trabalho assalariado “canônico” (o emprego com carteira assinada) encolhe e multiplicam-se assim as formas e os estatutos de um trabalho cada vez mais precário e fragmentado.

Por um lado, o trabalho, ao perder seu estatuto (aquele do emprego, regulado por um contrato de duração indeterminada, vinculado a uma série de garantias previdenciárias bem como a um certo nível de organização sindical) está perdendo os direitos e se encontra cada vez mais precarizado (ao passo que a sociedade perde um dos mecanismos fundamentais de integração cidadã). Por outro lado, esse trabalho fragmentado e difuso nas redes metropolitanas precisa ter acesso a serviços, básicos e avançados, sem os quais não conseguirá ser produtivo, ou seja, não conseguirá aumentar sua potência: a cooperação social produtiva.

Isso significa que, em nossa era, a produção é antes de mais nada produção do comum e o comum é, em espiral, produção⁴⁹. Contrariamente ao conceito de capital social que se baseia na existência de um determinado estoque de condições sociais dadas e, portanto, constituídas e estáticas, o comum é algo que só pode existir dentro

do processo de sua constituição. O comum é constituinte e, nessa exata medida, não pode ser eticamente indiferente: o comum não é poder (não é hierárquico, nem se sobrepõe a dinâmicas produtivas pré existentes a ele), mas é potência, produção social e sociedade produtiva. O Klu Klux Klan, para voltar ao exemplo de Putnam, não é nada mais do que a fragmentação, pela discriminação e o preconceito raciais, e a negação do comum. Mas, não é apenas nesse caso extremo que a clivagem ética aparece nitidamente; tudo o que é constituído (que deriva do passado e olha para o passado) bloqueia o comum enquanto processo de constituição do presente. O capital social, justamente, enquanto algo constituído, estoque, é – paradoxalmente – um obstáculo para a constituição do comum. O Capital Social “bom” é o que não funciona como estoque porque contém elementos constituintes; é o que não é Capital, mas sociedade constituinte.

Na era das redes, “o comum que compartilhamos funciona como base da produção futura, em uma relação em espiral e expansiva”⁵⁰. Vejamos isso no caso das dimensões produtivas da comunicação: “podemos comunicar apenas na base de linguagens, símbolos, idéias e relações que compartilhamos em comum e, em contrapartida, os resultados de nossa comunicação são novas linguagens, novos símbolos etc.”⁵¹.

O acesso universal às tecnologias da informação e da comunicação desempenha um papel fundamental na produção do comum: ter acesso aos direitos (ser “cidadão”) não é mais uma condição que o trabalhador pode conquistar no momento em que está integrado na relação salarial (no emprego). Pelo contrário, em face de um emprego formal que não pára de encolher (e da multiplicação dos estatutos do trabalho), é a integração cidadã (ou seja, o acesso aos serviços básicos e avançados) que garante a inserção produtiva⁵².

O direito ao trabalho precisa ser substituído pelos direitos do trabalhador. Os direitos do trabalho metropolitano aparecem, pois, não só como “direitos de acesso” a serviços básicos (de saúde, educação, transportes) mas, também como acesso a serviços avançados (de telefonia e integração às redes de computadores bem como de assistência jurídica, crédito, logística etc.). A problemática do direito ao acesso torna-se ainda mais urgente em face das políticas públicas (como a Medida Provisória “Universidade para Todos”, e a anunciada Reforma Universitária) destinadas a determinar a rápida expansão das vagas de estudantes universitários – negros e pobres – em geral, oriundos dos setores mais carentes e discriminados da população nas instituições de ensino superior, particulares e públicas. À medida que são, enfim, definidas políticas adequadas à demanda social de acesso ao ensino superior, um novo e duplo desafio se constitui: o da permanência das novas levas de estudantes “carentes” e o do “nivelamento” para além da qualidade da formação à qual tiveram acesso no ensino médio (e fundamental). Essas multidões de estudantes oriundos das camadas sociais mais pobres e

das populações afro-descendentes (que carregam a herança maldita de séculos de escravidão) não tardarão a constituir uma nova realidade de alunos-trabalhadores que irão se juntar aos vastos contingentes de trabalhadores informais que tentam afirmar seus “nano” e “micro” negócios no âmbito metropolitano.

Em todas essas novas dinâmicas, os novos sujeitos do trabalho difuso e precário resistem e produzem ao mesmo tempo. Resistem contra a fragmentação social e a segregação espacial. E produzem a partir da nova temporalidade da cooperação social, um novo espaço público do trabalho. Mas o trabalho informal e as novas formas de precariedade não se limitam às camadas sociais tradicionalmente excluídas. Há novas formas de fragmentação e uma parte cada vez mais importante dos serviços é produzida em regimes de trabalho precário e/ou informal. É justamente no segmento da produção cultural que a informalidade penetra as partes “altas” e “baixas” da hierarquia de distribuição da renda, aproximando, por exemplo, músicos de favelas com designers dos bairros mais ricos.

Esses novos sujeitos de um trabalho difuso na sociedade, articulado pelas redes metropolitanas entre produção e reprodução (consumo), se constituem nos momentos de luta contra a fragmentação e as várias formas de segregação. E, ao mesmo tempo que se constituem, organizam suas lutas e suas dimensões produtivas. Os camelôs, por exemplo, organizam-se contra as investidas das guardas municipais e, simultaneamente, defendem e estruturam seus espaços de trabalho. Dessa maneira, problematizam a noção mesma de espaço “público” e colocam materialmente a questão do “acesso” e, por causa disso, a questão da definição (e/ou constituição) do que é público. Mas o enfrentamento sobre a questão do espaço público está longe de esgotar o conjunto das relações sociais que sustentam e hierarquizam o trabalho informal, em particular no setor do comércio. Uma série de questões complexas aparecem: as relações com os fornecedores, o controle do espaço por outros mecanismos (ilícitos), o crédito, a informalidade, etc. Ou seja, um conjunto de linhas de conflito que não se assemelham mais àquelas próprias da relação salarial, à medida que elas se abrem sobre um potencial deslocamento da tradicional correlação que liga empresários e empregados.

Os jovens negros e carentes que se organizam contra exclusão e segregação raciais e, em particular, contra o muro que os separa das universidades públicas, estruturam suas lutas, em primeiro lugar, na produção do saber necessário a furar a barreira da exclusão (com os pré-vestibulares comunitários) e, com base nesse trabalho social e produtivo, na reivindicação geral de reservas de vagas para negros e carentes. Da mesma maneira, movimentos culturais como o Afro Reggae, Nós do Morro, CUFA-MV Bill etc., organizam as lutas dos jovens negros e carentes contra a guerra aberta do tráfico (e da polícia) e também contra o preconceito e o racismo, intervindo diretamente no terreno produtivo: produzindo comuns sentidos (identidades) e capturando recursos.

Além disso, existe toda uma série de profissões liberais que vêm sendo objeto de um movimento de lenta, porém inexorável “democratização”: suas funções difundem-se socialmente e se tornam, superficialmente, mais “banais”. Essas profissões não constituem mais garantia de um estatuto altamente privilegiado; estamos falando de psicólogos, designers, advogados, assistentes sociais e até engenheiros. Algumas vezes, redes oriundas de profissionais dessas áreas assumem explicitamente essa nova dimensão (embora de maneira confusa): é o caso, por exemplo, da Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares (RENAP).

Esses são os territórios constituintes do trabalho metropolitano.

Notas

- * Partes desse artigo foram publicados em COCCO Giuseppe; SILVA Gerardo (orgs.), *A mobilização produtiva dos territórios*, Rio de Janeiro: DP&A, 2006.
- ¹ Para uma reflexão sistemática sobre esses temas, vide COCCO Giuseppe; NEGRI, Antonio, *Global: biopoder e luta em uma América Latina globalizada*, Rio de Janeiro: Record, 2005.
- ² Para um debate crítico sobre o Planejamento estratégico no Brasil, vide ARANTES, Otília et al., *A cidade do pensamento único*, Vozes, Petrópolis, 2000. Para um debate mais específico à situação das infra-estruturas portuárias no Rio de Janeiro, vide Giuseppe Cocco et al., *A cidade estratégica*, Rio de Janeiro: DP&A, 2000.
- ³ Para um panorama do debate italiano e brasileiro, vide COCCO, Giuseppe, GALVÃO, Alexandre P.; URANI, André (orgs.), *Empresários e empregos: os novos territórios produtivos, o caso da terceira Itália*, Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- ⁴ Para uma apresentação, vide FOUCAULT, Michel, *Naissance de la biopolitique, Cours au Collège de France, 1978-1979*, Ed. Hautes Études Gallimard-Seuil, Paris: 2004.
- ⁵ Para uma apresentação do operismo italiano e dos pós-operaistas, vide COCCO, Giuseppe; “Introdução” a Antonio Negri e Maurizio Lazzarato, *Trabalho Imaterial*, Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- ⁶ Sobre o método operaista, vide NEGRI, Antonio, *Cinco lições sobre o Império*, Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
- ⁷ Ele define o biopoder como sendo «o conjunto dos mecanismos pelos quais o que, na espécie humana, constitui seus tratos biológicos fundamentais». O ser humano, «enquanto espécie» vai «poder entrar dentro de uma política, de uma estratégia política, de uma estratégia geral do poder». *Sécurité, Territoire, Population, Cours au Collège de France, 1977-78*, Ed. Hautes Études, Paris: Gallimard-Seuil, 2004. p.3.
- ⁸ *Ibid.*, p. 5.
- ⁹ *Idem.* No que diz respeito a verdade, Foucault afirmava: “A verdade não é nunca politicamente indiferente ou inútil – não diria o mesmo da teoria”. “Une mort inacceptable”, Préface à ... *Dits et Écrits, III 1976-1979*, Paris: Gallimard, 1994, p.8.
- ¹⁰ Sobre a definição de Foucault de *contre-conduite*, *Sécurité, Territoire, Population, Cours au Collège de France, 1977-1978, cit.*, p. 203 et suivantes.

- ¹¹ Gilles, Deleuze, “Foucault et les prisons” In: *Propos recueillis par P. Rabinow et Keith Gandall in History of the Present 2*, primavera 1986. Republicado em *Deux régimes de fous*, textes et entretiens 1975-1995, édition préparée par David Lapoujade, Éd. de Minuit, Paris, 2003. p. 261.
- ¹² *Idem*.
- ¹³ Na mesma ocasião, Foucault critica as metáforas temporais que levam “necessariamente à utilização do modelo da consciência individual”. *Dits et Ecrits III*, *op. cit.*, p. 33.
- ¹⁴ *Idem*
- ¹⁵ *Ibidem*, p. 48.
- ¹⁶ M. Foucault, *Sécurité, Territoire, Population, Cours au Collège de France, 1977-78, Op. cit.*, p.32.
- ¹⁷ *Ibidem*, p. 49.
- ¹⁸ *Ibidem*, p. 50.
- ¹⁹ *Idem*.
- ²⁰ *Ibidem*, p. 360.
- ²¹ *Ibidem*, p. 357
- ²² *Ibidem*, p. 361.
- ²³ *Ibidem*, p. 253.
- ²⁴ *Ibidem*, p. 97-99.
- ²⁵ “Post-Scriptum sur les sociétés de contrôle”, *L’Autre Journal*, n.1, mai 1990.
- ²⁶ *Ibidem*, p.66.
- ²⁷ *Ibidem*.
- ²⁸ Sobre o conceito de “*marche de la liberté*”, vide Yann Moulier Boutang, *Le salariat Bridé*, PUF, Paris, 1999.
- ²⁹ M. Foucault, *Naissance de la biopolitique, cit.*, p. 151. “c’est Müller-Armack qui a donné à la politique de Erhard le terme significatif de *Gesellschaftspolitik*”.
- ³⁰ *Ibidem*, p.152.
- ³¹ *Idem*.
- ³² Wilhelm Röpke, economista do período Weimar, anti-keynesiano, foi forçado a se exilar, em 1933, com a chegada de Hitler ao poder. Cf. M. Foucault, *Naissance de la biopolitique, cit.* p. 108.
- ³³ Aqui nos aproximamos bastante da noção de capital social.
- ³⁴ *Ibidem*, p. 153.
- ³⁵ *Idem*.
- ³⁶ Sobre o ordoliberalismo alemão, vide Michel Foucault, *op. cit.*, p. 100, nota 28.
- ³⁷ Cf. Paul Dumonchel et Jean-Pierre Dupuy (coord.), *L’auto-organisation. De la physique au politique, Colloque de Cerisy*, Seuil, Paris, 1983. Ver especialmente Francisco Varela, “L’auto-organisation: de l’apparence au mécanisme” e J-P. Dupuy, “L’auto-organisation

du social dans la pensée libérale et économique”.

³⁸ Michel Foucault, *Sécurité, Territoire, Population, op. cit.*, p. 205.

³⁹ Vide Paolo Gurisatti, “O nordeste italiano, nascimento de um novo modelo de organização industrial” in: COCCO, G.; URANI, A.; A.P. Galvão (orgs.), *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos, op. cit.*

⁴⁰ Michel Foucault, *Il faut défendre la société. Cours au Collège de France, 1976*, Seuil, Paris, 1998.

⁴¹ *The Bologna Charter of SME Policies*, OCDE, *op. cit.*

⁴² FOUCAULT, M. *Naissance de la biopolitique, op. cit.*, p. 15-16.

⁴³ *Ibidem*, p. 30.

⁴⁴ Sobre o capitalismo cognitivo e a economia do conhecimento, vide COCCO, Giuseppe; SILVA Gerardo (orgs.), *Capitalismo cognitivo. Trabalho, redes e inovação*, Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2003, em particular o capítulo de Yann Moulier-Boutang, “O território e as políticas de controle do trabalho no Capitalismo Cognitivo”.

⁴⁵ É a genialidade de um Bill Gates, que, ao mesmo tempo que descola o *software* do *hardware* (tornando esse último indiferente) e aposta nas inovações de “*convivialité*” e difusão, transformado-as em padrões rígidos (não socializáveis) sobre os quais cobrar o *copyright*.

⁴⁶ O critério de “exclusividade” tem a ver com o fato de que “minha apropriação” implica a “privação” da possibilidade de apropriação de um outro.

⁴⁷ O movimento do *copyleft* (que propõe o livre uso e reprodução dos produtos intelectuais, na condição da atribuição do crédito ao autor original e do uso não comercial dos produtos derivados) representa um avanço significativo e concreto que encontra no software GNU-Linux (que permite sua reprodução e hibridação pelo acesso aos códigos fonte) uma experiência concreta (industrial e comercial) de grande porte. Vide STALMAN, R. “Biopirataria ou bioprivatização?”, *Lugar Comum*, n.9-10, Nepcom: Eco-UFRJ, Rio de Janeiro, setembro 1999-dezembro 2000. p.25-28.

⁴⁸ Vide NEGRI, Antonio; HARDT, Michael *op. cit.*, p. 196-197.

⁴⁹ *Idem*.

⁵⁰ Negri e Hardt continuam essa exploração da produção da vida social em comum com outros exemplos, baseados na noção de *habitat* oriunda do pragmatismo norte-americano de John Dewey ou nos trabalhos mais recentes do feminismo e das *Queer Theories* sobre a noção “*common performativity*”. *Ibidem*, p. 199-200.

⁵¹ Permito-me reenviar, para uma problematização mais sistemática, a COCCO, Giuseppe. *Cidadania e trabalho*, São Paulo: Cortez.

Referências

ARANTES, Otilia e outros., *A cidade do pensamento único*, Petrópolis:Vozes, 2000.

Boutang, Yann Moulier, *Le salariat Bridé*, Paris: PUF, 1999.

COCCO, Giuseppe, *Cidadania e trabalho*, São Paulo: Cortez, 1999.

- COCCO, Giuseppe Silva; COCCO, Gerardo Silva (orgs.). *A mobilização produtiva dos territórios*, Rio de Janeiro: DP&A, 2006.
- COCCO, Giuseppe; COCCO, Gerardo Silva (orgs.). *Capitalismo cognitivo*. Trabalho, redes e inovação, Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2003.
- COCCO, Giuseppe; NEGRI, Antonio. *Global: biopoder e luta em uma América Latina globalizada*, Rio de Janeiro: Record, 2005.
- COCCO, Giuseppe e outros, *A cidade estratégica*, Rio de Janeiro: DP&A, 2000.
- COCCO, Giuseppe e outros, (orgs.). *Empresários e empregos: os novos territórios produtivos, o caso da terceira Itália*, Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- COCCO, Giuseppe. "Introdução" a Antonio Negri e Maurizio Lazzarato, *Trabalho imaterial*, Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- DELEUZE, Gilles, "Foucault et les prisons" In: *Propos recueillies par P. Rabinow et Keith Gandall in History of the Present 2*, primavera 1986. Republicado em *Deux régimes de fous, textes et entretiens 1975-1995, édition préparée par David Lapoujade, Éd de Minuit, Paris, 2003*.
- DUMONCHEL, Paul; Jean-Pierre Dupuy (coord.), *L'auto-organisation. De la physique au politique, Colloque de Cerisy*, Seuil, Paris, 1983.
- FOUCAULT, Michel, *Naissance de la biopolitique, Cours au Collège de France, 1978-1979*, Paris: Ed. Hautes Études, Gallimard-Seuil, 2004.
- FOUCAULT, Michel, *Sécurité, Territoire, Population, Cours au Collège de France, 1977-1978*, Ed. Hautes Études, Gallimard-Seuil, Paris: 2004.
- FOUCAULT, Michel, *Dits et Écrits, III 1976-1979*, Gallimard, Paris, 1994
- FOUCAULT, Michel, *Il faut défendre la société. Cours au Collège de France, 1976*, Seuil, Paris, 1998.
- NEGRI, Antonio. *Cinco lições sobre o Império*, Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
- NEGRI, Antonio; HARDT, Michael. *Multidão*, Rio de Janeiro: Record, 2005.

2

MUTAÇÕES TERRITORIAIS EM MÚLTIPLAS ESCALAS

Introdução

As transformações iniciadas no período varguista e aprofundadas no governo Kubitschek, transferindo parte do excedente agrícola para as mãos de uma burguesia industrial nascente e investindo na produção do espaço (urbano e regional) para sustentar uma industrialização substitutiva de importações criaram as condições para um processo duplo de urbanização e industrialização no país. Se a industrialização se concentrou em algumas capitais estaduais (e no então distrito federal) e poucas cidades médias e/ou mono-industriais, a urbanização teve uma escala muito mais ampla, provocando o crescimento de cidades de diversos tamanhos por todo o território nacional, além do surgimento de novos municípios e, conseqüentemente, novas cidades com seus 'campos' redefinidos.

A partir da II Guerra Mundial, a urbanização e industrialização brasileiras sofreram forte inflexão, com a indústria ganhando nova escala, expandindo-se em setores tradicionais substitutivos de importação e no setor dos bens intermediários, deslocando-se assim para regiões interioranas. Como conseqüência, algumas capitais estaduais e cidades médias e pequenas afetadas por grandes projetos e/ou grandes redefinições econômicas e infra-estruturais cresceram rapidamente e a população urbana brasileira cresceu a taxas médias anuais superiores a 5%, na década de 1950, sendo que em 1970 o Brasil já atingira grau de urbanização de 56%, transformando definitivamente seu histórico caráter rural.

Ainda assim, a dicotomia cidade-campo permaneceu marcada e os espaços urbanos e rurais, distintos em suas formas socioespaciais e processos socioculturais, de modo algum se confundiam. Hoje, entretanto, as fronteiras entre o espaço rural e

o espaço urbano são cada vez mais difusas e as formas e processos socioespaciais que emanam das forças urbano-industriais contemporâneas organizam todo o espaço social a partir da dominância das centralidades urbanas, em suas diversas escalas, níveis e áreas de influência. Entretanto, nas três últimas décadas, as relações campo-cidade se modificaram de tal maneira que hoje é cada vez mais difícil distinguir os espaços rurais dos espaços urbanos.

Como se modificaram as relações entre cidade e campo no Brasil desde então? Como são essas relações no Brasil contemporâneo? O que significa a urbanização no país? Para responder a estas questões, é preciso perguntar como era o espaço nacional e como se modificou sua estruturação regional e urbana a partir da segunda metade do século XX, confrontando-a com a organização atual. É necessário entender como se (re)definiram as relações entre cidade e campo – e entre cidades e regiões – a partir da ampla industrialização, urbanização e integração do espaço nacional para termos clareza sobre os processos socioespaciais de (re)estruturação do espaço nacional contemporâneo.

Além disso, o sentido amplo que se dá hoje ao conceito de *urbano*, de inspiração neo-marxista, precisa ser clarificado para evitar incompreensões e eventuais interpretações anacrônicas que podem mascarar a natureza particular da produção “urbano-industrial” do espaço tal como se observa no Brasil – e no mundo – contemporâneo.

A seguir, discute-se a emergência e natureza do “urbano” contemporâneo, suas relações com a cidade, o campo e o espaço agrário – e mesmo o espaço natural – para, em seguida, tratar das contradições campo-cidade e urbano-industrial. Conclui com uma discussão do sentido contemporâneo do *fenômeno urbano* e a (re)apresentação do conceito de *urbanização extensiva*, discutindo suas implicações para se pensar o espaço social no Brasil contemporâneo.

Cidade e campo: o substantivo e o adjetivo

No início, eram o campo e a cidade. Ou a cidade e o campo, como enfatizam alguns teóricos contemporâneos¹. A cidade se caracterizou como o espaço do poder, da festa, das trocas e da concentração do excedente coletivo, constituindo a centralidade da comunidade organizada onde se concentraram as instituições, leis e mecanismos de gestão, os serviços religiosos e as manifestações culturais, os monumentos, as trocas no mercado e os serviços coletivos de apoio à vida cotidiana. A existência da cidade, entretanto, independia do fato dos membros da comunidade residirem no território delimitado pelo *urbanum*, isto é, pelo espaço construído a partir dos sulcos do arado puxado pelos bois sagrados. A cidade, a *urbe* – magnificada e simbolizada na *urbs* de Roma – passou a ser o território que materializou a sociedade politicamente definida pela *polis* ou pela *civitas* (de *civis*), dando sentido acabado à idéia de civilização.

O campo, espaço natural circundante sempre referenciado a alguma centralidade urbana, constituiu no mais das vezes seu território complementar. Cidade e campo se desenvolveram em relações antagônicas, mas também de complementaridade e a criação do município, outra de nossas heranças romanas, respondeu a este sentido complementar como unidade autônoma de gestão. Marx viu na dominação do campo pela cidade o cerne da divisão do trabalho e das lutas interiores às sociedades: de um lado, na cidade, o trabalho intelectual; de outro, no campo, o trabalho manual, a vida isolada e pouco cooperativa. Cidade e campo, elementos substantivos e constitutivos do espaço humano, formam regiões (e municípios) em articulação sempre referenciada às centralidades, dando origem às suas qualificações: o urbano, próprio da cidade, e o rural, próprio do campo (*rus-ruris*). A superação da dicotomia cidade-campo (como a dicotomia trabalho intelectual-manual) era questão central, para Marx, para o avanço da sociedade em direção a formas mais humanas e solidárias; no limite, o comunismo. A superação que hoje parece se anunciar está longe de responder às questões centrais da sociedade humana, mas certamente promove mudanças no modo de nos relacionarmos com o espaço de vida que ainda não foram avaliadas.

De fato, muitas são as transformações dos últimos tempos – particularmente, os dois últimos séculos – na cidade e no campo. A cidade, originalmente centro político e mercantil que subordinava o campo por sua dominação político-ideológica (e, sem dúvida, militar) e em muitos casos, pela necessária realização da produção em suas praças de mercado, sofreu uma transformação radical com a entrada maciça da produção industrial em seu território. De espaço privilegiado da *festa*, do poder e do excedente, a tríade da obra civilizatória, transformou-se em espaço precípua da própria produção, reunindo classe dominante e classe dominada em um mesmo espaço e assim subordinando definitivamente o campo à sua dominação, agora não apenas por sua organização, mas também por sua maior produtividade. A cidade veio a ser o espaço precípua da vida coletiva e também território da produção industrial moderna, concentrando as condições de produção exigidas pelo processo cooperativo da indústria.

O termo urbano, adjetivo desaparecido por séculos e resgatado no período barroco passou, com o fortalecimento do capitalismo mercantil baseado nas cidades e no comércio internacional, a designar as características da cidade mercantil e aquelas de seus moradores². O mundo da vida urbana logo se modificou para significar o mundo urbano-industrial, seja pela localização da produção industrial no interior do território das cidades, seja por sua influência indireta na articulação com outras cidades e regiões, seja de centralidades urbanas e industriais, seja de lugares centrais de serviços em regiões agrárias. Logo, a vida urbana não mais se referia apenas à cidade, mas também à indústria e ao processo de produção e consumo de seus produtos, bem

como à reprodução das relações de produção capitalistas formadas e desenvolvidas no contexto urbano-industrial³.

O campo, por sua vez, espaço privilegiado da vida e da produção agrária, perdeu seu caráter potencialmente auto-suficiente após sua subordinação total à cidade industrial. Esta subordinação do campo à cidade abrangeu não apenas o âmbito da produção e da realização do produto, mas também sua dependência face às crescentes demandas no campo por produtos, serviços e tecnologias gerados na cidade. As economias de aglomeração identificadas pelos teóricos da economia urbana e regional (particularmente ressaltadas por August Lösch) garantiram não apenas a concentração das condições gerais de produção requeridas pelo processo produtivo (e reprodutivo) da economia industrial, mas também as articulações sinérgicas no campo da criatividade, da formação de uma cultura urbano-industrial muitas vezes dita moderna que se apossou virtualmente de todo o espaço integrado pelo capitalismo industrial de Estado ao longo do século XX⁴.

Várias foram as tentativas de compreensão das transformações modernas dos meios urbano e rural (qualificativos da cidade e do campo) a partir das diferenças que as relações de produção capitalistas (urbano-industriais) impuseram a ambos elementos constitutivos do espaço humano. A Escola de Chicago, em suas vertentes sociológica e econômica no início de século XX (que informaram o planejamento e a ciência regional das décadas seguintes), talvez tenha criado o mais influente e abrangente corpo teórico para tratamento das questões urbano-rurais do século passado⁵. Na tentativa de caracterizar e delimitar as diferenças entre cidade e campo e assim, entre vida urbana e vida rural, seus autores propuseram um *continuum* do rural ao urbano definindo modos de vida, analisando padrões de consumo, formas de organização social e de localização, entre outros aspectos da “vida moderna”. A teoria da modernização, que se desenvolveu a partir daí na fase expansionista do capitalismo do século XX, bebeu sofregamente nas abordagens da sociologia e economia urbano-regional de Chicago, tendo como base o que depois viria a ser entendido, criticamente, como a expansão das relações capitalistas de produção no espaço.

De fato, aquela percepção fenomênica, que confundia processos socioespaciais com formas ecológicas e características socioculturais, foi amplamente criticada pelos neo-marxistas do pós-guerra pela reificação das formas espaciais e pelas limitações implícitas em sua tentativa de estabelecer uma “ciência do urbano” ou uma “ciência do espaço”⁶. A questão da transformação que se observava nas grandes metrópoles no início do século, tendo Chicago por paradigma, estava muito mais ligada ao avanço das formas de organização socioespacial do capitalismo do que às manifestações fenomênicas (chamadas ecológicas) e/ou práticas culturais “próprias” do espaço da cidade. As tentativas de se atribuir aos atributos tamanho, densidade e heterogeneidade a causa e a natureza própria das transformações no *modo de vida* na cidade não resistiram a uma crítica sistemática⁷.

As tentativas passaram então a buscar entender o significado e função específica da cidade – ou do meio urbano – para a acumulação capitalista. Manuel Castells (1983 [1970]) foi muito influente em sua proposição estruturalista de que a cidade seria o lócus privilegiado da reprodução coletiva da força de trabalho reunindo particularmente os meios de consumo coletivo, definindo assim a função precípua do meio urbano no capitalismo. Logo seus críticos insistiram que a função aglomerativa da cidade superava “a questão urbana” da reprodução da força de trabalho somando-se à produção de valores complexos ligados às “condições gerais de produção” exigidas pelo capitalismo industrial⁸.

A percepção de que algo novo estava presente em regiões urbano-industriais não encontrou, todavia, facilidade de compreensão da nova natureza do espaço social. Henri Lefebvre propôs, em grandes linhas a partir de 1968, que a dominação da indústria impondo sua lógica de produção centrada no valor de troca sobre a cidade, espaço civilizatório e lócus privilegiado do valor de uso da sociedade, teria subordinado a cidade e todo o espaço social, a esta lógica industrial resultando em uma conseqüente despolitização do espaço social. Alternativamente – e revolucionariamente, poder-se-ia dizer – vislumbrou em 1970 um ressurgimento *virtual* da importância da vida cotidiana e da reprodução no meio urbano face ao industrial que dominava a produção do espaço social desde a cidade industrial no século XIX⁹.

Na verdade, Lefebvre começou discutindo *o direito à cidade* e questionando sua fragmentação funcional, como a concepção da habitação separada do espaço do poder, da cultura, da centralidade urbana em si mesma e tratando a habitação como função humana e social contida nela mesma, com lógica própria, justificando assim a expulsão dos pobres e proletários da cidade para suas periferias. Para Lefebvre, a explosão das cidades sobre o espaço circundante, virtualmente sobre todo o território, estendeu o meio urbano-industrial à dimensão nacional e planetária gerando, enfim, uma *sociedade urbana virtual*¹⁰. Agora, junto com essa sociedade urbana, Lefebvre diz haver também uma *revolução urbana*. O que seria então essa *revolução urbana*? Ela se expressa, segundo Lefebvre, na recriação da *práxis urbana*, na repolitização da cidade em torno do valor de uso, na tendência às crescentes restrições que a sociedade contemporânea em construção – que ele chama *urbana* – impõe à lógica industrial.

Podemos então entender que a *revolução urbana* estaria expressa no fato de que, junto com a extensão do tecido urbano ao campo, assim como das condições gerais de produção (e reprodução) ao espaço regional e nacional, estende-se também aquilo que é mais próprio da cidade; ou seja, junto com o espaço construído (a *urbe*), a infraestrutura, as redes de serviço, a legislação, a organização dos mercados de trabalho e de terras, enfim, junto com as relações de produção capitalistas como um todo se estende também o germe ou o vírus da política (da *polis*) e da cidadania (da *civitas*), a

todo o espaço nacional. Assim, a politização, o espaço de vida coletiva, antes restrita às cidades, torna-se questão nacional.

A re-politização das cidades se fez presente, de fato, em todo o mundo, a partir dos anos 60 e 70, no centro e na periferia e vários autores começaram a escrever sobre os chamados movimentos sociais urbanos (MSUs)¹¹, surgidos também no Brasil na segunda metade dos anos 70, contribuindo para o processo de abertura na ditadura militar e gerando respostas governamentais no sentido de seu controle e, diriam muitos, de cooptação¹². Movimentos sociais e políticos de naturezas e organizações diversas, desde movimentos voltados para a extensão dos meios de consumo e reprodução coletiva, incluindo o movimento ambientalista, até os movimentos políticos das chamadas minorias. Enfim, movimentos sociais urbanos articulados nas grandes cidades se expandiram durante a segunda metade dos anos 70 e nos anos 80, culminando no Brasil talvez com o movimento pelas *Diretas*, ganhando dimensão política expressiva nas grandes cidades brasileiras.

Entretanto, ao final dos anos 80, já não mais se falava de movimentos sociais *urbanos*, mas apenas de movimentos sociais. A qualificação urbana havia perdido o significado, na medida em que esse processo de politização e de luta pela cidadania, que se iniciou nas cidades, atingiu o campo e as regiões envolvendo: populações agrícolas deslocadas de seu espaço de vida e trabalho – os *atingidos por barragem*; os trabalhadores sem terra, dando origem a um dos mais expressivos movimentos sociais no país – o MST; os seringueiros, organizados num Conselho Nacional e articulados mundialmente; os índios, organizados em mais de uma centena de associações e Conselho Nacional; os *povos da floresta e do cerrado*, articulados em diversas instâncias envolvendo também várias populações extrativas; os garimpeiros; enfim, o conjunto da sociedade para muito além das cidades, atingindo o campo (e a floresta) como um todo.

Assim, é nesse sentido que se pode dizer que o meio urbano deixa de ser o espaço da cidade para se transformar no espaço social total. Essa *urbanização extensiva* passa a ser uma espécie de metáfora para a compreensão do espaço social contemporâneo penetrado por essas relações urbano-industriais. De fato, o urbano contemporâneo, na perspectiva da dialética da tríade de Lefèbvre, aparece como um terceiro elemento síntese da oposição campo-cidade. No estágio da cidade industrial, quando a cidade domina o campo não apenas política e comercialmente, mas também na sua capacidade produtiva e de geração de riqueza, esse estágio final da subordinação do campo à cidade dá origem a uma terceira dimensão na relação dialética campo-cidade, expressa pelo *tecido urbano*, síntese das duas realidades socioespaciais penetradas pelo industrial. Trata-se então de uma sociedade urbanizada a partir da industrialização e do equipamento do espaço, de uma virtualidade planetária, de um espaço social penetrado por uma *práxis* que nasce na cidade, mas que se expande pelo espaço social

como um todo. Nesse processo, cidade e campo são redefinidos pela lógica industrial e subordinados à produção e acumulação capitalistas, perdendo suas características substantivas de origem. A qualificação urbana e rural passa a representar resquícios dos espaços sociais substantivos já quase desaparecidos, metáforas de realidades transformadas e integradas ao *espaço total de nossos dias* (SANTOS, 1994). Nesse contexto, os conceitos de cidade e de campo não mais exprimem realidades concretas e reconhecíveis integralmente no espaço social contemporâneo. A substantivação do qualificativo *urbano*, representando a realidade urbano-industrial atual, passa assim a significar o terceiro termo da tríade dialética, a síntese da contradição cidade-campo.

Por outro lado, a *revolução urbana* significa também colocar limites à produção industrial pelas demandas e exigências da reprodução urbana, ampliando e até deslocando o eixo da luta de classes das relações imediatas capital/trabalho no processo de produção na fábrica para uma luta centrada na vida cotidiana, na qualidade de vida, na cultura. Esta luta centrada na reprodução coletiva tem como parceira central a preocupação e a ação política voltada para a questão ecológica e ambiental, referencial das questões ligadas à reprodução. Esse deslocamento do centro das preocupações da produção para a reprodução e que tem na questão ambiental sua questão maior – a reprodução da vida no planeta – e a subordinação e limites que vem impondo ao industrial passa a ser um dos elementos dominantes na organização da sociedade contemporânea.

Assim, o sentido contemporâneo do *urbano* se prende à resolução da contradição cidade-campo, à superação mesma dos conceitos de cidade e de campo como formas antagônicas e sua redefinição metafórica no contexto urbano-industrial total de nossos dias. O que chamamos *urbano*, substantivamente, é o *tecido urbano-industrial* que se estende para além das cidades sobre o campo e as regiões, integrando os espaços em um processo que tenho caracterizado como de *urbanização extensiva*. Este processo, além de pressupor uma sociedade virtualmente integrada ao mundo urbano-industrial – a *sociedade urbana*, pressupõe a extensão da *práxis urbana*, da polis (política), da civitas (cidadania) e da própria urbe (enquanto espaço social construído) a todo o espaço social e humano.

O meio urbano e o meio rural no Brasil

O que formava o meio urbano no Brasil do pós-guerra? O meio urbano eram as cidades – grandes, médias, pequenas - sedes das festas religiosas e cívicas, das artes, centros de informação e manifestação cultural nas diversas escalas. Eram também sedes dos aparelhos de Estado, dos poderes políticos, espaço privilegiado das leis, das organizações civis e militares, enfim, o lócus do poder político, jurídico e social. Eram

ainda, e principalmente, espaços de concentração dos excedentes coletivos locais e regionais manifestos na forma de valores de uso complexos: serviços urbanos e sociais, monumentos, equipamentos coletivos, sedes dos capitais financeiros, comerciais e industriais e dos poucos serviços avançados de apoio à produção e consumo. Eram as praças de mercado para comercialização dos produtos do campo e da pequena produção manufatureira e industrial e eram também espaços da concentração dos trabalhadores assalariados nos setores modernos da economia onde predominavam as relações capitalistas de produção, o trabalho regulado pelo Estado e o mercado de terras organizado. Os valores de uso próprios da cidade cediam lugar aos valores de troca do capitalismo industrial.

O que era o meio rural? Era o campo, o “rústico”, as relações familiares e de compadrio nas fazendas e propriedades agrícolas de tamanhos diversos, na maioria apoiadas em relações de produção pré-capitalistas, familiares e/ou servis – parceiros, meeiros, colonos, agregados, entre outros. Era também o espaço das culturas de exportação nas grandes fazendas do modelo agro-exportador e o espaço da subsistência dos excluídos, dos não-proprietários, dos jecas-tatus. Assim, o meio rural era também o espaço do coronelismo, do analfabetismo, da ausência de serviços coletivos e dos sistemas de energia, transportes, e comunicações, do não-acesso aos bens industriais modernos – grosso modo, o arcaico, o não-moderno, o território do isolamento e o espaço da não-política.

A nova substituição de importações no governo Kubitschek trouxe uma penetração mais significativa do Taylorismo e a entrada de um Fordismo incipiente; um avanço do planejamento a nível nacional e a nível regional e urbano, a experiência da Sudene e da construção de Brasília e na experiência da Sudene; com a implantação de um Estado do Bem Estar espacialmente seletivo, porque restrito às grandes cidades industriais e algumas cidades mono-industriais, e também seletivo setorialmente, por envolver apenas setores modernos da economia (a indústria, o comércio, os serviços modernos como os serviços bancários, técnicos e o setor público) e a entrada do capital estrangeiro, limitada e controlada de perto pelo governo federal, gerando uma concentração de esforços, movimentos e possibilidades de transformação nas grandes cidades, e mais particular e fortemente, nas cidades em processo de industrialização.

Essa concentração do desenvolvimento atingiu também grandes centros mercantis e as cidades políticas regionais que comandavam amplas regiões em processos de industrialização ainda incipientes. Foi sobre esse conjunto de cidades, chamado por alguns autores de *arquipélago urbano*, e apenas nelas, que se concentraram as condições gerais de produção exigidas pelo capitalismo industrial no Brasil. Apenas nessas áreas urbanas estavam concentradas as infra-estruturas necessárias de energia elétrica, transportes, redes de comunicação; serviços sociais de apoio, como educação e saúde;

a regulamentação do trabalho, com o salário mínimo, as leis sociais do trabalho, os programas de pensão e previdência, assim como a legislação moderna.

Tratava-se, assim, de centros urbanos isolados, na sua maioria cidades capitais que se tornariam metrópoles – cidades-mãe – nas quais os processos de desenvolvimento socioeconômico resultantes da industrialização e da modernização do país viriam se concentrar. Foi também principalmente para esses centros que as populações do campo e das cidades pequenas e médias se dirigiram em massa fazendo com que o processo de urbanização tivesse forte inflexão nos anos 50, passando de uma taxa média anual de crescimento urbano no país de 3.9% na década anterior a 5.15% na década de 1950, chegando ao seu ápice de 5,22% nos anos de 1960 e atingindo um grau de urbanização de 56% em 1970.

O Golpe Militar nos anos sessenta significou também uma transformação no processo de desenvolvimento econômico e da industrialização. O fim do nacional-desenvolvimentismo atuou num sentido duplo: de um lado, promoveu a concentração econômica e espacial do crescimento, principalmente na segunda fase do período militar quando os recursos disponíveis para investimento foram concentrados nas áreas centrais das grandes cidades e nas cidades médias em industrialização, com vistas a fazer crescer o bolo mais rapidamente. De outro lado, houve um processo de desconcentração orientado pelas necessidades de expandir e integrar o mercado brasileiro para o consumo dos bens de duráveis que as empresas estrangeiras produziam no país e pelas exigências geopolíticas ligadas aos interesses dos militares e às suas ideologias de segurança nacional. Essa orientação geopolítica militar significou, na prática, uma continuidade do movimento de interiorização do desenvolvimento iniciado nos anos 30 e reafirmado ao final da década de 50, avançando no processo de integração do território brasileiro através da extensão e abertura de rodovias para o Centro Oeste e a Amazônia, estendendo os sistemas de comunicações e transportes para as regiões de fronteira agrícola e fronteiras internacionais do Brasil. Finalmente, o perfil industrial do país transformou-se com a entrada maciça de capital estrangeiro de forma muito mais livre de controles por parte do Estado brasileiro e com as características próprias da industrialização fordista.

Não se tratava mais da indústria de bens intermediários, da indústria de bens de capital, ou mesmo de uma ligeira indústria taylorista/fordista de consumo tal como iniciada no período Kubitschek, fortemente controlada pelo Estado em grau de nacionalização da produção e na remessa de lucros; tratava-se agora de uma abertura para o capital estrangeiro centrado na indústria de bens de consumo duráveis, com a Constituição de 1967 tornando os investimentos estrangeiros mais bem recebidos no país. Além disso, houve grande preocupação em criar e estender as condições gerais de produção exigidas pelo capitalismo industrial ao país como um todo. O II PND marcou essa inflexão

ênfatizando uma política de produção do espaço: infra-estrutura de transportes e de energia para suporte à produção, além da construção do acesso e das condições de aproveitamento dos recursos naturais. Seguiu-se também à criação e extensão dos financiamentos para a produção de habitações e sua infra-estrutura de suporte (ainda que seletiva), dos serviços de saúde e educação ligados à reprodução das camadas médias e da força de trabalho em geral, além da extensão ao território como um todo da legislação trabalhista e benefícios sociais ligados ao trabalho: o Funrural, a extensão do INSS e do salário mínimo a todo o espaço nacional.

Aconteceu então uma explosão das metrópoles e de algumas cidades industriais sobre suas regiões imediatas, levando assim à institucionalização de regiões metropolitanas: regiões urbanizadas e grandes aglomerações urbanas formaram-se em torno das principais cidades do país. A partir de então, vimos as condições gerais de produção exigidas pelo capitalismo industrial (incluindo as condições de reprodução coletiva da força de trabalho), até então restritas às cidades industriais e metrópoles regionais, serem potencialmente estendidas ao espaço nacional como um todo através do tecido urbano-industrial que avançava ao longo das rodovias e das redes de energia e de comunicação.

Do lado da produção, significou um processo de desconcentração que começou a se mostrar claro na década de 70, quando São Paulo perdeu atratividade relativa e os novos projetos industriais começaram a se distribuir em outros estados e/ou regiões do país. Do ponto de vista do consumo, significou estender as condições para o consumo de bens duráveis (fordistas) ao espaço nacional de forma a viabilizar o parque industrial que se montava. Ou seja, para se consumir automóveis, era preciso existir estradas asfaltadas, ruas calçadas e estacionamento; para se consumir televisores e o conjunto de eletrodomésticos agora produzidos no Brasil era preciso estender redes de eletricidade, telefonia, serviços de reparos, entre outros; para consumir máquinas de lavar era necessário dispor pelo menos de água encanada, mesmo que faltasse a rede de esgoto. Além disso, era preciso que o capital pudesse reconhecer e se planejar nas relações de trabalho e para tal, a extensão da legislação trabalhista no espaço.

De outra parte, a montagem de um sistema de crédito ao consumidor viabilizou a ampliação das classes médias, acompanhada de um discurso que anunciava a eventual extensão do acesso aos bens de consumo de massa a toda a população. Entretanto, dado o grau de concentração espacial e social da renda, logo ficou evidente que essa extensão à sociedade como um todo seria impossível no modelo vigente, reduzindo-se a integração apenas aos setores das classes médias que poderiam constituir mercados para esses bens. Gradativamente, programas habitacionais e programas de acesso a bens e serviços públicos foram sendo oferecidos aos setores sociais que poderiam

pagar (setores de renda média e alta), enquanto as populações pobres, marginais e/ou de muito baixa renda, continuaram excluídas dos benefícios do crescimento econômico e da modernização. Isto significou, de um lado, dado o conjunto de interesses organizados em torno da produção do espaço comandada pelo Estado, a extensão das periferias das metrópoles e cidades médias.

Diferentemente do modelo anterior, que gerou a concentração de favelas em áreas ilegais nos centros das cidades, o que então se viu foi a proliferação dos loteamentos periféricos, na sua grande maioria também ilegais, mas articulados muitas vezes com o setor público local, com as companhias de serviços urbanos (públicas, diga-se de passagem) de transportes, energia e saneamento, com os proprietários de terras periféricas às cidades, apoiados e/ou financiados pelos bancos.

Enfim, tratava-se de nova rodada de expansão das áreas urbanas, agora não mais ricas e densas, respondendo a uma demanda efetiva, como no processo de urbanização dos anos quarenta e cinquenta, gerando novos bairros internos ou periféricos à trama urbana, como a Pampulha, em Belo Horizonte, Ipanema e Copacabana, no Rio de Janeiro, os Jardins, em São Paulo, e vários outros exemplos na América Latina. Tratava-se agora de uma expansão (dita desordenada) do tecido urbano em resposta direta à invasão da indústria, resultando em um território “urbano-industrial” muitas vezes desequipado para receber uma população migrante vinda do campo e de cidades do interior em busca dos benefícios da modernidade e muitas vezes expulsa pela entrada das relações capitalistas no campo.

Essa nova configuração urbano-industrial, que inicialmente significou a penetração das relações capitalistas de produção na periferia das metrópoles e cidades industriais, estendeu-se sobre outras cidades médias e pequenas e o campo que lhes era circunvizinho. Em pouco tempo, essa extensão das relações de produção capitalistas e das condições gerais de produção (e de reprodução da força de trabalho) atingiu *virtualmente* todo o espaço nacional. Essa percepção de um futuro dominado pelo tecido urbano-industrial que se anunciava já informava o famoso texto do Chico de Oliveira (1978) conhecido como o *ovo de Colombo* onde ele afirmou, algo panfletariamente: “não existem mais problemas agrários no Brasil: todos os problemas agora são urbanos”, um espelho que se estilhaçou a partir das cidades e se fragmentou por todo espaço nacional, integrando-o às centralidades e aglomerações urbano-industriais. Existia ali, certamente, um problema de interpretação: não eram os problemas agrários que não mais existiam; estes continuavam existindo e até se avolumavam, ainda que muitas vezes mudando sua natureza em função do processo de industrialização no campo e da transformação das relações de produção na agricultura como um todo, entre outras questões. O que parecia não mais existir, *virtualmente*, eram os problemas rurais ligados à rusticidade, ao isolamento, à desarticulação e exclusão do campo face

ao mundo moderno. Virtualmente, o meio rural já estaria, ao final da década de 1970, também integrado ao meio urbano-industrial no Brasil.

Parece evidente que esta interpretação algo metafórica não correspondia, ou mesmo pretendia corresponder, a toda a realidade nacional fazendo tabula rasa da questão rural. Certamente, diversas formas de organização social e espacial próprias do campo persistiam e persistem em todas as regiões do país, em intensidades diversas. Na periferia das grandes metrópoles do Sudeste, espaços mais integrados ao sistema hegemônico urbano-industrial, existiam – e existem ainda – aquilo que chamei “ilhas de ruralidade”, isto é, espaços intersticiais onde as forças modernizadoras do capitalismo industrial não penetraram inteiramente e onde formas e processos socioespaciais de organização da vida cotidiana e da produção ainda respondiam predominantemente a dinâmicas locais de base agrária e de um meio rural mais ou menos isolado do capitalismo urbano-industrial (MONTE-MÓR, 1994).

Entretanto, o que interessa ressaltar na interpretação de Francisco de Oliveira é sua percepção precoce de que algo estava mudando definitivamente no país e que a produção do espaço social nacional estava agora sendo comandada pela dinâmica urbana e industrial. “Todos os problemas são urbanos...” significava apenas que os grandes problemas do país, a partir de então, se debatiam e se referenciavam a um universo urbano-industrial que desmanchou as formas dicotômicas da cidade e do campo e que agora comanda toda essa dinâmica socioespacial, seja na periferia metropolitana, seja no cerrado ou na caatinga, seja em uma reserva florestal ou indígena na Amazônia.

Esse tipo de interpretação, ainda que Oliveira não o reconheça explicitamente, tem suas bases nos estudos de Henri Lefèbvre, na sua compreensão da *sociedade urbana* e da *revolução urbana*, como apresentado anteriormente. É esse processo amplo de urbanização, para além das cidades e atingindo o campo e virtualmente todo espaço nacional, essa síntese dialética que supera a relação cidade-campo dentro de uma lógica coletiva e política, centrada na luta pela vida cotidiana e privilegiando os aspectos da reprodução social, apresentando densidades, tamanhos e formas de organização socioespacial variadas, mas toda ela dentro de uma lógica urbano-industrial integrada por condições gerais de produção equivalentes e por um consumo coletivo de base industrial, que tenho chamado de *urbanização extensiva*. A urbanização extensiva, na verdade, nasce nas áreas metropolitanas e nas cidades grandes, transborda sobre seu espaço imediato, mas se estende (virtualmente) pelo espaço regional e nacional como um todo, todo ele cortado e integrado a essa centralidade urbano industrial.

A urbanização extensiva no Brasil contemporâneo: questões e desdobramentos

A questão contemporânea da organização sócio-espacial assim colocada passa a ser: no contexto da urbanização extensiva, da sociedade virtualmente urbana e da politização total do espaço, o que acontece com a cidade e o campo? Ou se quisermos, o que acontece com seus adjetivos urbano e rural? O termo urbano, etimologicamente, diz respeito à qualificação da cidade, ligado também ao afável, ao cortês; o rural, por sua vez, diz respeito ao campo, ao campestre, ao rústico. Pode-se então discutir como essas velhas qualidades da cidade e do campo se re-configuraram no espaço social do Brasil contemporâneo. Pode-se ainda falar de rural em uma sociedade que é toda ela virtualmente urbanizada, toda ela articulada e marcada por essa lógica urbano-industrial, por esse tecido socioespacial de cunho urbano-industrial?

Entendo que as respostas seriam sim e não; isto é, pode-se desde que qualifiquemos objetivos, conteúdos e sentidos. O rural, tomado no seu sentido campestre, rústico, no seu sentido cultural, evidentemente continua existindo. É o sentido do que chamamos de *roça*, a simplicidade da autonomia em oposição à sofisticação da vida citadina; a *ruralidade* em oposição à *urbanidade*. Existe na arquitetura, por exemplo: pode-se falar de uma casa com um sentido rural, apesar de ser uma casa na cidade que, todavia, tem jabuticabeira, cana caiana e moenda, horta, fogão a lenha, muito distinta da casa urbana modernista de inspiração industrial, ou mesmo dos apartamentos, urbanos por definição. A casa rural na cidade pode ser vista quase como uma manifestação ou transgressão pós-moderna: justapõe tempos e contextos opostos e seria vista no modernismo como uma contradição de termos.

Pode-se falar também do rural enquanto deslocamento para fora da centralidade da cidade, o rural dos lotes quase chácaras onde se busca uma presença mais forte da natureza, uma nostalgia bucólica, uma fuga do burburinho (entre outras coisas) da vida da cidade. Essa presença mais forte da natureza, proposta também na cidade modernista, como em Brasília, pode ser também encontrada facilmente, no entanto, em metrópoles como o Rio de Janeiro, Belo Horizonte, e até mesmo na *selva de concreto* de São Paulo, ou pelo menos em suas periferias metropolitanas. É certamente encontrável em grandes áreas conurbadas que se desenvolveram a partir de cidades industriais, como Londres, Nova Iorque ou mesmo em áreas urbanas que nunca foram propriamente uma cidade, como a área conurbada de Los Angeles que sucedeu ao *pueblo* e missão que congregava chácaras e laranjais.

Existe sem dúvida um sentido cultural permanente do rural, da *roça*, e se mantém. Na Amazônia, na cidadezinha planejada de Tucumã, no sul do Pará, um taxista me disse, quinze anos atrás, que no fim-de-semana ele “foge da confusão da cidade e vai pra roça”. Ele tem muito claro que aquela cidadezinha de seis mil habitantes é distinta da

roça, da fazendinha dele, onde tira leite das vacas, chupa cana e, se há hoje energia e água encanada, não há barulho de buzinas ou fumaça diária dos caminhões de madeira e gado, seu trabalho não é marcado pelo relógio, a cultura da televisão não domina o espaço social e ele pode momentaneamente se isolar da cultura urbano-industrial, mesmo ali hegemônica. Ali, como na periferia metropolitana, o meio rural é a roça, o campo, fuga temporária da hegemonia urbano-industrial expressa na cidadezinha agrária ou na metrópole industrial.

Assim, ele pouco se distingue do habitante metropolitano que busca a natureza e o isolamento no fim-de-semana “na roça”, no meio rural. Qualquer chofer de táxi em Belo Horizonte sabe que na sexta-feira à tarde o “caminho da roça” é congestionado pela saída da BR-040 em direção aos condomínios e sítios de fins-de-semana no Eixo Sul da área metropolitana. Há muitos habitantes urbanos que têm nesses condomínios sua residência principal e os municípios metropolitanos que os abrigam se esforçam para transformar esses “espaços rurais” em “espaços urbanos”, para então poderem cobrar IPTU.

Tem-se visto hoje um esforço e um movimento político dos ditos *municípios rurais*, e sua definição não é nem pode ser clara. Há uma confusão inicial entre o rural e o agrário, que o professor Milton Santos (1993) discutiu rapidamente mas que exige aprofundamento. Existe um mundo agrário, ainda que os municípios de base econômica agrária sejam cada vez mais urbanizados, mesmo se residências e atividades econômicas permaneçam em espaços sociais pouco densos e de forte base natural, aos quais ainda se poderia chamar de “campo” (assim como ainda se pode chamar as centralidades metropolitanas de “cidade”). Entretanto, é evidente a intensificação do duplo processo de industrialização e urbanização do mundo agrário. Se o rural como roça persiste como sentido fundador, como mito, à medida que o urbano-industrial avança sobre o campo e sobre o espaço regional o mito se transforma em simulacro, seja o simulacro do peão boiadeiro, empresário e trabalhador em camionetes e carros de som tocando músicas *country* informados por práticas televisivas globalizadas, seja o simulacro do novo rural naturalista, informado pelo sentido alternativo e ecológico gestado nas áreas centrais e periféricas das grandes metrópoles mundiais.

Simulacros da cidade também existiram desde cedo no processo de industrialização que produziu vilas operárias e cidades mono-industriais (como Monlevade, Ipatinga, Volta Redonda e tantas outras), até os conjuntos habitacionais, Vilas Kennedy, Cidade de Deus, e os “condomínios”, os Alphaville, os “núcleos” de empresas de mineração, de energia ou de reflorestamento, entre tantos outros exemplos que simulam a cidade, esvaziada mesmo que seja do seu triplo sentido civilizatório: a festa, o poder, e o excedente coletivo.

Em todos os casos esses simulacros são espaços híbridos, mistos de cidade e campo, meio urbano-rural sempre submetidos à lógica industrial, mesmo se localmente simulando uma lógica de reprodução coletiva e ampliada própria da cidade. A novidade que parece hoje importar é a emergência e extensão do *tecido urbano* enquanto continente de uma *práxis* social e política que confere importância crescente ao sentido público e coletivo da reprodução humana, estendendo a política e a cidadania ao espaço social como um todo, urbanizando mais ou menos esse espaço total de nossos dias.

A extensão do tecido urbano – agora prenhe da política e do sentido associativo próprio da cidade – sobre os espaços rurais e regionais circundantes significa também uma extensão ao espaço social como um todo da longa luta entre a cidade e a indústria, entre a lógica urbana e a lógica industrial que marcou, como vimos, a cidade do século XX. Neste sentido, a contradição principal vem se deslocando gradativamente do velho confronto cidade-campo (trabalho intelectual-trabalho manual) para a esfera da vida cotidiana e do trabalho enquanto processos ligados à alienação da produção industrial, ainda em função da lógica produtivista regida pela acumulação do capital, e a luta pela qualidade da vida cotidiana e das condições do trabalho no contexto do urbano, do espaço da vida coletiva por excelência. Assim, o confronto passa a ser entre, de um lado, o urbano e sua lógica reprodutiva (e aqui claramente se inclui a dimensão ambiental, esfera maior da preocupação reprodutiva), e de outro o industrial, em sua lógica apenas produtivista. Parece também evidente que apenas nesse contexto da reprodução ampliada pode-se pensar novas formas de organização social para a produção que desafiam a hegemonia capitalista: a chamada economia popular e solidária.

Como vimos, a sociologia urbana norte-americana se prendeu à “cultura” e a formas “ecológicas” para entender a relação urbano-rural, apoiando-se em três categorias: tamanho, densidade e heterogeneidade, abordagem formal-funcionalista muito criticada pelos autores neomarxistas mencionados (CASTELLS, TOPALOV, HARVEY, entre outros). Em todos os casos, tentaram mostrar tratar-se apenas do fenômeno, do mundo pseudo-concreto, da aparência dos processos sendo que de fato o que importa são as relações sociais contidas e estruturantes dos processos sociais e das formas espaciais, esses correlacionados entre si. No nosso caso, as relações sociais não apenas organizam e se organizam no espaço social, mas também como aceitam, rejeitam, adaptam e se relacionam com forças do espaço abstrato, do espaço econômico mundial, do espaço globalizado manifesto e materializado no lugar, no local.

Se insistirmos em pensar em *tamanho* como categoria definidora da natureza do espaço humano fica difícil, na complexidade das múltiplas e diversificadas formas urbano-rurais contemporâneas, das periferias metropolitanas às fronteiras incompletamente organizadas, dos espaços rurais tradicionais às cidades pequenas em transformação, identificar padrões e processos de maior ou menor isotopia, de maior

ou menor integração aos processos urbano-industriais globalizados. De fato, quando analisamos comunidades ou municípios, encontramos uma diversidade de tamanhos que pouco nos diz sobre essas relações sócio-espaciais em transformação. Municípios pequenos com grande parte de sua população vivendo em nucleações urbanas são comuns em áreas de tradição industrial, como também em áreas de fronteira. Podem ser antigos distritos que se separaram de outros municípios, podem estar próximos a uma cidade industrial ou a espaços muito urbanizados; alternativamente, encontramos municípios populosos com baixíssimo grau de urbanização. Enfim, tamanho populacional não parece mais ter uma correlação direta com grau de urbanização no Brasil, como poderia ter no mundo desenvolvido durante o século XX.

Se pensarmos em densidade, mais complicado ainda fica se trabalharmos a escala municipal. Vemos situações como Ouro Preto, Sabará, ou Goiás Velho, com mais de 200 anos de urbanidade e que, por serem municípios extensos, apresentam baixa densidade populacional. Ou outros casos na fronteira, onde municípios antigos e sedes de governos estaduais apresentam baixas densidades em face de novos municípios pouco populosos mas recém emancipados, com áreas pequenas e densidades muito superiores. Mas encontramos também o caso oposto: municípios metropolitanos, semimetropolitanos, e/ou periféricos de aglomerações urbanas mas culturalmente ruralizados, cidades dormitório e espaços de condomínios ditos rurais, simulacros pós-modernos da vida campestre e rústica, mas com padrões de consumo próprio das regiões urbanas mais ricas do país e do mundo.

O terceiro elemento, a heterogeneidade, também parece não nos servir muito mais. A heterogeneidade da cultura e ecologia urbanas do início do século em Chicago, pode ser encontrada hoje em municípios de base agrária, função da multiplicidade dos processos sociais e tempos espaciais reunidos localmente: pequena agricultura familiar, agricultura empresarial multinacional, mineração, o Estado com seus serviços públicos variados e as articulações interescares envolvendo corporações e empresas de serviços e produtos agrários, organizações não-governamentais, entre outros, apresentando uma diversidade grande de atores sociais e articulações ali concentradas. De forma oposta, podemos encontrar no seio das metrópoles e grandes cidades comunidades fechadas homogêneas, resultantes da segregação espacial, do isolamento murado, onde a isotopia pode ser mais evidente do que nos municípios chamados rurais.

Assim, parece que a separação ao longo de um *continuum* urbano-rural centrado em tamanho, densidade e heterogeneidade não mais nos atende. Então, na verdade, do que estamos falando? Para que a distinção entre urbano-rural? Até que ponto essas distinções que eram marcadas, essas dicotomias modernas cidade-campo, urbano-rural, industrial-agrário, dão conta hoje dos processos complexos, híbridos, que estamos assistindo? E qual o interesse de se fazer essas classificações rígidas?

A relação entre o agrário e o industrial vem se transformando significativamente. Falamos de processos industriais avançados que se apóiam em processos agrários: uma fábrica de celulose, por exemplo, tem necessariamente uma zona de silvicultura de onde tira sua matéria-prima. Uma série de outras indústrias contemporâneas também tem seus insumos na silvicultura ou na agricultura. Por outro lado, estamos falando de um processo agrícola cada vez mais mecanizado, mais organizado em bases industriais e a partir da organização industrial. As empresas rurais e a economia agrícola voltada para a exploração de grande capital e produtora de *commodities* cada vez mais se aproximam de uma economia industrial.

Se entrarmos nos processos ecológicos e nos processos sociais embutidos, podemos fazer uma classificação: atividades econômicas onde o processo biológico é dominante, onde a presença ou não de chuvas, modificações no clima, relevo e outras propriedades do espaço natural têm impacto expressivo porque dependem de processos biológicos; e outras, que não dependem desses processos naturais, não dependem de chuva, faça sol ou caia granizo, não se altera o processo de produção. Estaremos então falando, na verdade, de processos geográficos, ou de processos de produção específicos.

Podemos então pensar na dimensão local, o que marca o sentido do local. O local, ligado à questão do lugar, tem importância crescente face à integração globalizada e fragmentada do espaço-tempo-sociedade mundial por significar a materialização de fato do conjunto de forças e processos sociais que agem num lugar específico. O local contemporâneo é resultado de uma multiplicidade de tempos espaciais e de processos sociais ali manifestos. Nesse sentido, esse local é constantemente redefinido, multiplicado e integrado a outros locais próximos e distantes, podendo implicar tanto uma comunidade inserida numa região metropolitana como num espaço natural, como o Pantanal, uma ex-comunidade de pescadores praiana, um lugar na floresta amazônica, nos pampas, nas montanhas. Pode-se pensar então em uma multiplicidade de *locais*, mais ou menos centrais e/ou periféricos segundo suas articulações com os espaços (e outros locais) a que se ligam: periféricamente centrais, centralidades periféricas, possibilidades diversas de combinação e de articulação das velhas dicotomias.

Do mesmo modo, podemos identificar escalas diferenciadas. O local pode ser um bairro, um município, ou um conjunto articulado de municípios. O que marca o local, além da definição territorial, é a dominância do cotidiano. Não estamos falando do local quando falamos de redes de interesses articuladas em espaços próximos e distantes. O local tem uma territorialidade específica, uma delimitação, ao mesmo tempo em que tem a predominância das questões ligadas ao cotidiano, mesmo que fortemente influenciadas por questões distantes ligadas aos processos do espaço econômico

abstrato. O local é então, de fato, uma escala que tem uma espacialidade marcada e uma sociabilidade específica ditada pelo cotidiano. Por outro lado, esse local que estava diretamente subordinado a uma centralidade única de comando e articulado com uma dimensão nacional, hoje se articula diretamente com vários outros locais, de dimensões e escalas variadas. O local pode se articular diretamente com o regional, nacional, macro regional, mundial, e a discussão da articulação local/ global confere dimensões e possibilidades novas ao sentido interescalar.

Outra questão ligada à escala trata de um sentido diverso: das escalas de produção e consumo. O local, ao assumirmos sua relativa auto-suficiência (necessariamente urbano-rural) há que atingir uma certa escala de produção e consumo. Esse local, segundo o produto e/ou o processo social e econômico de que falamos, terá dimensões diferenciadas. O desenvolvimento local vai depender da escala de oferta de produtos e serviços para se articular com alguma auto-suficiência. Dada sua articulação com os outros níveis escalares e a penetração dos estímulos externos, esse local exige também uma diversidade crescente. Então, não falamos apenas em economias de escala, mas também em economias de escopo. É preciso que haja uma diversidade na dimensão produtiva e de consumo local, abarcando a multiplicidade de processos que a urbanização extensiva permitiu e que a globalização vem potencializando. Na verdade, há já várias manifestações desse tipo: pequenas comunidades de produção agro-ecológica que começam com dois ou três produtos, vão diversificando sua produção e se articulam numa pauta de produtos e seu processamento, tratamento para consumo, combinando tecnologias e metodologias, gerando eventualmente formas de articulações com outras centralidades, outras associações, próximas e distantes, cooperativas e competidoras. A complexidade do mundo urbano globalizado virtualmente atinge e redefine cada vez mais a escala do lugar, a escala local.

Por outro lado, há formas específicas de associação também em desenvolvimento. A proliferação de associações e consórcios municipais, os projetos de assentamentos, as cooperativas de produtores e consumidores, as organizações várias da sociedade civil permitem novas formas articuladas das especializações locais. Determinado município com vantagens comparativas em equipamentos e serviços de saúde articula-se a outro com tradição na área de educação para ampliar oferta, consumo e diversidade micro-regional. A multiplicidade de demandas e ofertas que caracterizam a vida contemporânea parece exigir novas formas de articulação e cooperação, redefinindo assim o próprio sentido, natureza e escala do desenvolvimento local.

Então, o que significa pensar o urbano e o rural hoje? Pode-se pensar segundo lógicas funcionais e culturais *modernas* (antigas), mas estarão sempre presentes o hibridismo e a complexidade das formas e processos socioespaciais contemporâneos que tornam as tentativas de classificação dicotômica e rígida um artifício analítico

muito reducionista e limitado diante da complexidade dos objetos de estudo. Para superar as muitas e crescentes limitações analíticas, metodologicamente requeridas, é necessário ter sempre como referência uma abordagem crítica da totalidade em que o objeto está inserido.

Essa totalidade, no meu modo de ver, está ligada à virtualidade da sociedade urbana, expressa no processo de *urbanização extensiva* que reúne a extensão das condições gerais de produção e meios de consumo coletivo ao espaço como um todo – ao campo e ao espaço rural e regional – e marcado por um processo de politização crescente do espaço social que tem seu nascedouro na cidade mas que hoje, para espanto relativo de alguns e esperança de outros, redefine as relações sociais em todo o território. Vemos um processo de politização e de construção de cidadania e modernidade, construção de sujeitos com a consciência de si, que faz com que a idéia da urbanização seja uma metáfora para a organização social e política do espaço. A *urbanização extensiva* é tomada então como metáfora do equipamento técnico-científico e informacional do espaço como um todo, mas também da (re)politização do espaço social, da integração e extensão da cidadania e do consumo (coletivo e pessoal) onde cidadão e consumidor se articulam para essa transformação sociopolítica e espacial. A cidade, o campo, e os espaços rural, regional e local só podem ser entendidos no mundo atual dentro de um marco teórico crítico que abranja as diversidades, complexidades e multiplicidades das formas e processos socioespaciais contemporâneos.

Notas

- ¹ Existe hoje um debate sobre a primazia da cidade face ao campo, colocado inicialmente por Jane Jacobs (1969) e retomado por Soja (2000), entre outros. Segundo esta visão contemporânea, a cidade pode preceder o campo e historicamente ter sido condição do seu desenvolvimento. A chamada “revolução agrícola” do período neolítico teria sido precedida (ou acompanhada, em vários casos) de uma “revolução urbana”.
- ² Segundo Antonio Houaiss (2001), o termo *urbano* foi resgatado no português apenas no século XVI referir à cidade-império e no inglês, segundo o Webster's Lexicon (1987), apenas no século XVII para se referir particularmente à cidade-sede do Império Britânico em construção, sendo que mesmo a palavra *city* (do francês *cit e* e do Latin *civitas*) se impôs na língua inglesa apenas a partir do centro financeiro de Londres, generalizando-se no período vitoriano em contraposição ao campo. Raymond Williams (1973, 1983) mostra que a palavra *city* apareceu no século XIII de forma paradigmática referindo-se a cidades ideais ou bíblicas (em lugar de *borough* ou *town*) e qualificando representações do poder: cidade provincial, cidade-catedral, etc.. Para uma breve discussão dos conceitos de *polis*, *civitas*, e *urbs* ver Cardoso (1990) e Carpintero (1998).
- ³ Para Lef ebvre (1969, 1999) a entrada da indústria na cidade provoca sua transformação de *obra* em *produto*. A questão da reprodução das relações de produção, particularmente

no contexto da produção do espaço (urbano-industrial), é discutida por Lefèbvre (1978, 1991) como condição da sobrevivência do capitalismo.

- ⁴ Jacobs (1969) “brinca” teoricamente com a complexificação da economia urbano-rural a partir do comando da cidade e Soja (2000) cria o termo *sinecismo* para se referir às qualidades sinérgicas próprias das cidades.
- ⁵ Os teóricos da Escola de Chicago e seus textos, traduzidos em várias línguas, são amplamente conhecidos. Para uma síntese crítica e extensa, ainda que fortemente inespacial, ver Saunders (1984).
- ⁶ Entre as críticas mais conhecidas, ver Castells (1983), Harvey (1975), Gottdiener (1985).
- ⁷ Louis Wirth (1964), famoso pelo artigo “*o urbanismo como modo de vida*” enfatizou, com Park (1925) e outros autores de Chicago, os aspectos culturais e ecológicos da vida na cidade, em oposição ao campo.
- ⁸ Lojkin (1981) e Topalov (1979) são seus críticos mais conhecidos; o próprio Castells escreveu um Posfácio sobre a questão e enfatizou a aglomeração dos meios de produção em áreas urbanas (POULANTZAS, 1976).
- ⁹ Lefèbvre inicia sua reflexão sobre a *vida quotidiana (no mundo moderno)* e a mudança *do rural ao urbano*, chegando à proposta de uma *revolução urbana*. Questionado, amplia a questão e discute a *sobrevivência do capitalismo* no contexto social da *produção do espaço*. (Ver referências bibliográficas de Lefèbvre).
- ¹⁰ O termo *virtual* é usado no sentido que Lefèbvre (1999) lhe dá, isto é, como um processo em curso que, mesmo não se configurando como a realidade fenomênica atual, aparece como *virtualmente* inevitável e já integra o presente enquanto potencialidade a se concretizar, enquanto *virtualidade*.
- ¹¹ Castells, inicialmente marcado pelo estruturalismo cientificista althusseriano e crítico do seu mestre Lefèbvre sobre a politização implícita na *revolução urbana*, foi dos primeiros autores a se rever e estudar os movimentos sociais urbanos na América Latina (1976), na Espanha (1977) e, finalmente, no mundo (1983).
- ¹¹ Um exemplo foi o Programa de Centros Sociais Urbanos, ao final dos anos setenta.

Referências

- CARDOSO, Ciro F. S. *A cidade-estado antiga*. São Paulo: Editora Ática, 1990.
- CARPINTERO, Antonio Carlos C. “Brasília: prática e teoria urbanística no Brasil, 1956-1998.” Tese de Doutorado, Arquitetura, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.
- CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983 [1972].
- CASTELLS, Manuel. *Movimientos sociales urbanos en América Latina: tendencias históricas y problemas teóricos*. Lima: Pontificia Universidad Católica, 1976.
- CASTELLS, Manuel. *Ciudad, democracia y socialismo: la experiencia de las asociaciones de vecinos en Madrid*. Madrid: Siglo Veintiuno, 1977.

- CASTELLS, Manuel. *The city and the grassroots: a cross-cultural theory of urban social movements*. Berkeley: University of California Press, 1983.
- GOTTDIENER, Mark. *The social production of urban space* (1st ed.). Austin: University of Texas Press, 1985.
- HARVEY, David. *Social justice and the city*. London: Edward Arnold, 1975.
- HOUAISS Antônio; VILLAR M.; FRANCO F.M. Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- JACOBS, Jane. *The Economy of Cities*. New York: Random House, 1969.
- LEFÈBVRE, Henri. *A vida cotidiana no mundo moderno*. São Paulo: Ática, 1991 [1968].
- LEFÈBVRE, Henri. *De lo rural a lo urbano*. Buenos Aires: Lotus Maré, 1976 [1970].
- LEFÈBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Documentos, 1969 [1968].
- LEFÈBVRE, Henri. *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 1999 [1970].
- LEFÈBVRE, Henri. *The survival of capitalism: reproduction of the relations of production*. London: Allison & Busby, 1978 [1972].
- LEFÈBVRE, Henri. *The production of space*. Oxford, OX, UK; Cambridge, Mass., USA: Blackwell, 1991 [1974].
- LEXICON Publications (Firm). *The New Lexicon Webster's dictionary of the English language*. Encyclopedic ed. New York: Lexicon Publications; 1987.
- LOJKINE, Jean. *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- MONTE-MÓR, Roberto L. Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental. In: SANTOS, Milton et al. (orgs.) *Território, Globalização e Fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- OLIVEIRA, Francisco de. Acumulação monopolista, contradições urbanas, e a nova qualidade do conflito de classes. In: MOISÉS, J.A. *Contradições urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.
- PARK, Robert Ezra.; BURGESS, E. W., MCKENZIE; R. D.; WIRTH, L. *The city*. Chicago: The University of Chicago Press, 1925.
- POULANTZAS, Nicos & BRUNHOFF, Suzanne de. *La crise de l'État*. Paris: PUF, 1976.
- SANTOS, Milton. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.
- SAUNDERS, Peter. *Social Theory and the Urban Question*. (2. ed.) New York: Holmes & Meier, 1984.
- SOJA, Edward W. *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Oxford: Malden: Blackwell, 2000.
- TOPALOV, Christian. *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. Mexico: Editorial Edicol Mexico, 1979.
- WILLIAMS, Raymond. *The country and the city*. New York: Oxford U. Press, 1973.
- WILLIAMS Raymond. *Keywords: a vocabulary of culture and society*. London: Fontana

Paperbacks, 1983.

WIRTH, Louis. *Louis Wirth on cities and social life; selected papers*. Chicago: University of Chicago Press, 1964.

Introdução

Para compreender a dinâmica urbana do Brasil de hoje é indispensável analisar a crise social que se abate sobre as nossas cidades, com suas mudanças, conflitos e contradições. Como uma contribuição a essa análise o presente texto procura discutir como as transformações associadas à globalização e à reestruturação produtiva implementada desde a última década de 90 tem impactuado sobre as principais regiões metropolitanas brasileiras, afetando as condições ocupacionais, ampliando a vulnerabilidade social e degradando as condições de vida da população.

Dando início a essa discussão, vale ressaltar como a dinâmica da globalização vem produzindo mudanças bastante significativas em termos socioeconômicos e espaciais. Como diversos autores têm assinalado, o desenvolvimento espetacular de técnicas que comprimem o tempo e quase eliminam a distância, a crescente financeirização da riqueza e outras características atuais da expansão capitalista, nos marcos da denominada “produção flexível”, viabilizaram a constituição de um espaço mundial de acumulação (SANTOS, 1999; VELTZ, 1996; ALONSO, 2000; MATTOS, 2004). Constituiu-se um território em rede, radicalmente distinto do anterior, onde cidades, pólos e regiões transformaram-se em pontos e nós dos fluxos de uma rede imensa e articulada, que se superpõem às fronteiras entre diversos países transformando-os em espaços nacionais da economia internacional, onde grandes empresas valorizam seus capitais em um número crescente de áreas e atividades, produzindo rápidas mudanças na divisão territorial do trabalho.

Como os fluxos internacionais já não se dirigem preferencialmente para onde os recursos (e principalmente o trabalho) são mais baratos, mas para os países mais

ricos e para os grandes pólos urbanos, produz-se um movimento de diferenciação e homogeneização que torna o território cada vez mais homogêneo em grande escala e fracionado em pequena escala. A hierarquização espacial associada a essa dinâmica (que integra determinadas áreas e segmentos da população enquanto exclui outros) também é acentuada, na medida em que as articulações entre os diversos pontos e nós do sistema global tendem a se tornar mais relevantes para o seu desenvolvimento que as antigas relações com suas periferias regionais ou nacionais.

Além disso, com a configuração de uma nova arquitetura produtiva que supõe a dispersão e articulação desses nós em um número crescente de lugares, e cujas principais atividades requerem a existência de um múltiplo conjunto de centralidades para manejar e materializar o seu desenvolvimento em escala planetária, a globalização vem contribuindo para revitalizar o papel e o crescimento das grandes aglomerações metropolitanas. Em diferentes escalas, as metrópoles modernas transformam-se em sítios estratégicos para as operações econômicas globais dos seus países (deixando de ser sistemas autocentrados), concentrando as funções de mando, as atividades financeiras e serviços especializados como seguros, consultoria, publicidade ou informática, além da produção imobiliária.

Mas as transformações contemporâneas do capitalismo não têm apenas efeitos espaciais, estando igualmente associadas a um conjunto de medidas para resgatar a taxa de lucro, assegurar a competitividade das empresas em um processo de competição exacerbado e mundializado e viabilizar a dinâmica globalizada do processo de acumulação. Essas medidas envolvem a redução das funções e intervenções reguladoras do Estado, uma grande ênfase nos mecanismos de mercado e o enfraquecimento ou a desconstrução de articulações virtuosas entre o mercado, a democracia e a cidadania social que marcaram a sociedade salarial e o fordismo. Para ajustar o trabalhador aos novos requisitos e demandas da produção flexível e do capitalismo globalizado vem ocorrendo uma profunda reestruturação do mundo do trabalho e da própria vida social. Analisadas por autores como Castel, 1995, Alonso, 2000, Salazar, 2004, Darhrendorf, 2004, Harvey, 1993 e Oliveira, 2004, entre tantos outros, essas transformações têm levado a uma desregulamentação, flexibilização e fragmentação do mercado de trabalho, com a descoletivização, reindividualização e precarização dos contratos, a redução de direitos, a expansão da subcontratação, da ocupação em tempo parcial ou intermitente e de outras formas “atípicas” de emprego, associadas a um extraordinário crescimento do desemprego, enfraquecendo identidades e solidariedades tradicionais e homogêneas de classe e restringindo o poder de reivindicação e representação dos trabalhadores.

Tendências à desindustrialização, à erosão do contrato salarial, à redução das oportunidades de trabalho e remunerações e à restrição de políticas redistributivas e

sociais têm levado às cidades e metrópoles dos países centrais condições ocupacionais antes típicas da periferia e atribuídas ao seu atraso, constituindo, nesses países, o que tem sido denominado como “underclass”, como um novo subproletariado ou uma marginalidade avançada (WACQUANT, 2001; SALAZAR, 2004). Nos centros dominantes do capitalismo, porém, esse subproletariado constitui uma minoria. Na União Européia, por exemplo, ele é estimado em 10 a 15% da população ocupada (DAHRENDORF, 2004).

Bem diferente é a situação do Brasil e de outros países da América Latina, onde os problemas ocupacionais, as desigualdades e a pobreza têm um caráter histórico e bastante acentuado, avançando com a urbanização.

Urbanização e metropolização no Brasil

Com uma economia primário-exportadora, baseada na grande propriedade, no trabalho escravo e na produção de alimentos e matérias-primas para os centros mais avançados da economia mundial, durante alguns séculos o Brasil foi um país essencialmente rural. Como assinala Faria (1976), em 1920 apenas 16,6% da população brasileira residia em cidades. Contudo, as próprias exigências e características dessa economia, como o caráter cíclico dos seus produtos de exportação, levando à substituição e deslocamento dos mesmos no espaço geográfico, contribuiu para uma relativa dispersão da população e para uma expansão do sistema de cidades, com a constituição de um arcabouço urbano de certa envergadura.

Em decorrência do próprio crescimento vegetativo da população brasileira, das transformações na agropecuária, intensificação das migrações internas e uma incipiente industrialização, a partir da década de 30 do século passado essa expansão se acelerou. Em 1940, a população urbana já representava 31,2% dos residentes do país, mas até 1960 ela ainda era inferior à população rural. Duas décadas mais tarde, porém, com um aumento considerável da velocidade do crescimento das cidades, o Brasil tornou-se predominantemente urbano. Em 1980, 67,6% dos brasileiros residiam em centros urbanos e, em 2000, esse número chegou a 81,2%, com a sua concentração em um elevado e crescente número de centros de vários tamanhos e em algumas grandes aglomerações metropolitanas.

Esses fenômenos foram associados a profundas mudanças estruturais, que transformaram a antiga sociedade de base agrária em um país urbano-industrial moderno. Alavancados por um estado desenvolvimentista e por um exitoso processo de substituição de importações, do período após a segunda grande guerra até os anos 70, a riqueza e a renda *per capita* foram multiplicadas por cinco e o produto interno bruto cresceu a uma taxa média de 5,9% ao ano (POCHMANN *et al*, 2004). Com o avanço da industrialização e dos serviços modernos, a estrutura produtiva do país tornou-se mais

dinâmica, complexa e diversificada, com uma expansão e diferenciação do mercado de trabalho, das classes e da estrutura social.

Contudo, esse desenvolvimento teve um caráter bastante desigual e excludente, sendo incapaz de efetuar as reformas civilizatórias do capitalismo (como a reforma agrária, a reforma tributária ou uma reforma que universalizasse a proteção social) e de distribuir melhor a riqueza, como ocorreu nos países onde se constituiu a denominada “sociedade salarial”.

Tanto a necessidade de uma certa concentração espacial de infra-estrutura e serviços como a trajetória e o caráter dessa industrialização levaram à sua localização em algumas poucas áreas e centros urbanos, que se tornaram pontos de ancoragem privilegiados das grandes empresas nacionais e multinacionais. Isto estimulou o crescimento das atividades terciárias e da riqueza local, atraindo grandes fluxos migratórios para essas cidades, que terminaram por assumir uma configuração metropolitana (com a conurbação de vários municípios) e por concentrar uma proporção bastante elevada da produção, da riqueza e da população nacional.

Como assinalam Moura *et al* (2004), em 1970 São Paulo e Rio de Janeiro já conformavam amplas áreas metropolitanas, onde se encontrava, respectivamente, 15,6% e 13,2% da população urbana do país. Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife e Salvador, que desempenhavam a função de capitais de Estado, abrigavam outros 16,7%, evidenciando que o fenômeno da metropolização se ampliava, mas sem romper o hiato que distingue esse conjunto de cidades. A industrialização e a constituição de um mercado nacional integrado estabeleceu uma divisão inter-regional do trabalho que acentuou as desigualdades inter e intra-regionais do Brasil, concentrando o desenvolvimento e a riqueza em uns poucos espaços e metrópoles do centro-sul.

Nas décadas de sessenta e de setenta do século passado, porém, o avanço do processo de substituição de importações, políticas de desenvolvimento regional implementadas pelo governo federal e inversões de grandes empresas estatais promoveram uma maior articulação e complementariedade entre os diversos espaços que compõem a nação brasileira, contribuindo para uma certa descentralização das atividades produtivas e para o crescimento e modernização de algumas áreas, como as grandes capitais nordestinas (Recife, Fortaleza e Salvador), que assumiram uma configuração mais efetivamente metropolitana. Mas essa descentralização foi tímida e vem se revertendo nos últimos anos com o esgotamento do antigo padrão de desenvolvimento e os novos rumos da economia brasileira.

Em suma, o caráter desigual e excludente do desenvolvimento brasileiro, que concentrou em alguns poucos centros a produção, a riqueza e o dinamismo, as possibilidades de acesso a vários serviços e as oportunidades de trabalho e de ascensão social (transformando-as em ilhas de relativa prosperidade em um mar de pobreza e

estagnação) atraiu expressivos contingentes de população para os mesmos, levando à constituição de grandes regiões metropolitanas, agregando municípios vizinhos do pólo em um mesmo complexo de relações.

Com a evolução desse processo, no ano 2000, São Paulo e Rio de Janeiro (consideradas como as duas “cidades globais” do Brasil) e suas respectivas regiões abrigavam 28,6 milhões de pessoas, representando 17% da população do país, com os pólos metropolitanos concentrando um número maior de habitantes que o conjunto dos demais municípios. Aí se encontrava, também, 18% da PEA brasileira, 17% da população ocupada e 21% do pessoal ocupado na indústria de transformação². As regiões metropolitanas polarizadas por metrópoles “nacionais” (Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre) e pelo Distrito Federal agregavam 23,1 milhões de habitantes, correspondendo a 13,6% da população nacional (com uma concentração no município-pólo que chega a 80% em Salvador) e o expressivo estoque de 11,3 milhões de ocupados, 1,8 milhões deles em atividades industriais (MOURA *et al*, 2004).

Como se sabe, porém, a urbanização e o desenvolvimento brasileiro foram incapazes de assegurar melhores condições de trabalho e de subsistência para o conjunto da população. Apesar da expansão e diversificação da estrutura produtiva e ocupacional das cidades (com a criação de novos empregos em setores como a indústria de transformação, transportes, produção de energia, construção civil, administração pública, finanças, serviços auxiliares à produção e de consumo coletivo), a relação contratual assalariada, regulada por direitos sociais universais, não chegou a se generalizar. A abundância de mão-de-obra e a dimensão do exército de reserva permitiram tanto a compressão salarial como uma coexistência entre o “moderno” e o “tradicional”, com a persistência de relações de trabalho precárias em setores como o pequeno comércio, os serviços pessoais ou o trabalho doméstico. Mesmo nas áreas mais dinâmicas, uma reduzida camada de alta renda (com grande poder de consumo e influência social) e camadas médias ampliadas, diversificadas e em ascensão, passaram a conviver com o proletariado industrial e terciário e com um vasto, instável e heterogêneo contingente de trabalhadores pobres, de vida incerta e duvidosa.

Ao lado de fatores como a rapidez do processo de urbanização, os interesses do capital imobiliário e a fraca capacidade de regulação e de redistribuição do Estado, isto também contribuiu para a conformação de cidades extremamente desiguais e injustas. Cidades onde as camadas altas e médias concentravam-se em bairros centrais, com boa disponibilidade de infra-estrutura e serviços, enquanto os trabalhadores tinham que enfrentar a questão da habitação através da auto-construção de moradias precárias, em periferias distantes e desprovidas tanto de equipamentos como de serviços básicos. Nos anos sessenta do século passado, inclusive, isto suscitou considerações sobre o caráter “sociopático” dessa urbanização, assim como debates e polêmicas sobre a “marginalidade” para enfocar as dificuldades e “distorções” da incorporação dos

trabalhadores ao processo produtivo em contextos onde o assalariamento era pouco generalizado, como as cidades do Brasil e da América Latina (MACHADO DA SILVA, 2002; NUNN, 2004).

Até a década de 70, porém, o extraordinário desenvolvimento do Brasil, com taxas de crescimento do PIB sempre superiores às do crescimento da PEA, em uma época em que a expansão da produção implicava uma maior demanda de trabalho, ampliou as possibilidades de uma melhor integração social, viabilizada, basicamente, através da migração rural urbana e, notadamente nas cidades de maior porte, de um processo de mobilidade ascendente, intra ou intergeracional. Nessa fase, a elevação do nível de escolaridade da população e a diversificação da estrutura ocupacional propiciaram um aumento das oportunidades de trabalho e de emprego formal (com a proteção e benefícios a ele associados), amortecendo o potencial de conflito e a tensão social e viabilizando a reprodução de uma sociedade extremamente desigual. Da década de 40 até a década de 70, conforme Pochmann (2001), de cada dez postos de trabalho criados, apenas dois não eram assalariados e sete tinham um registro formal. Em 1976, segundo Cardoso (2003), os trabalhadores titulares de direitos porque ocupantes de empregos registrados em carteira de trabalho representavam 61% da força de trabalho do país, que parecia encaminhar-se para a constituição de uma sociedade salarial.

Mas a tendência a uma maior integração através do mercado se reverteu na década de 80 (denominada como a “década perdida”), com o esgotamento do modelo de financiamento e do padrão de desenvolvimento até então implementado. Com o agravamento da crise econômica, da crise fiscal do Estado e uma intensa aceleração do processo inflacionário, os caminhos do país foram reorientados, com a implementação de um conjunto de políticas convergentes, recomendadas pelas agências multilaterais. Denominadas como “ajuste estrutural”, “reformas estruturais”, ou “reformas orientadas para o mercado”, elas envolveram um programa de estabilização, a realização de uma abertura econômica intensa e rápida, a implementação de um amplo programa de privatizações, ênfase nos mecanismos do mercado e uma profunda reformulação do papel do Estado. Não apenas em termos do seu protagonismo econômico e de suas funções reguladoras como, também, de suas responsabilidades como provedor de políticas econômicas e sociais.

Foge aos objetivos deste trabalho uma análise do ajuste e da reestruturação produtiva efetuada a partir dos anos noventa, associada a uma inserção passiva e subordinada do país na economia global. Contudo, cabe ressaltar que esses processos agravaram o quadro social do Brasil da década de noventa até o presente, período que vem sendo marcado por a) baixos níveis de crescimento econômico; b) deterioração das condições de trabalho e de renda da população; c) persistência ou

agravamento de desigualdades sociais e espaciais e d) uma reorientação regressiva das políticas sociais.

Com a desaceleração da produção, baixos níveis de investimento, um grande aumento da dívida interna e externa, dependência dos mercados financeiros e capitais voláteis e vulnerabilidade aos ataques especulativos e às crises internacionais, o Brasil cresceu muito pouco na década de noventa, que também é avaliada como uma segunda década perdida. No início deste milênio o problema persiste, assim como o rompimento do que Cardoso (2003) denomina como a “promessa integradora do mercado formal de trabalho” que marcou o período desenvolvimentista, segundo a qual a economia em crescimento constante incluiria, com o tempo, todos os assalariados em relações de emprego reguladas pelo poder público, garantindo tanto direitos trabalhistas como a representação de interesses em negociações coletivas. Em 2003, o crescimento da economia brasileira foi de apenas 0,5% e a expansão registrada no período mais recente, além de tímida, não tem garantias mais sólidas de sustentabilidade.

Com o ajuste e a reestruturação produtiva, a década de noventa também foi marcada por uma expressiva destruição de postos de trabalho, notadamente no setor industrial. Além disso, com a constituição de uma economia de base urbano-industrial no Brasil, há várias décadas que tanto a população como a ocupação na agropecuária vem se reduzindo. Na medida em que o setor industrial também restringiu o emprego de mão-de-obra, o setor de serviços passou a absorver um maior número de trabalhadores. Mas esse setor é muito heterogêneo, englobando desde os serviços mais modernos até o pequeno comércio, a prestação de serviços pessoais e outras atividades precárias e mal remuneradas do chamado mercado informal, e sua expansão não consegue compensar a destruição de postos que vem se dando nos demais setores.

Conseqüentemente, vem se ampliando o tradicional excedente de mão-de-obra no país, intensificando a seletividade patronal e as dificuldades e desigualdades de acesso aos empregos disponíveis. Isto se traduz em um enorme crescimento do desemprego, na precarização das relações de trabalho e na queda dos rendimentos dos que permanecem ocupados. Discutindo a evolução do mercado de trabalho na década de noventa, Pochmann (2001) e Pochmann *et al* (2004), ressaltam que se nos anos oitenta, 96,1% das pessoas que se inseriram no mercado de trabalho encontraram uma vaga, nos anos noventa, esse percentual se reduziu para 62,5%. Das 13,6 milhões de pessoas que ingressaram no mercado de trabalho nesses últimos anos, apenas 8,5 milhões tiveram acesso a algum posto de trabalho, gerando um excedente de 5,1 milhões de desempregados. Além disso, diversamente ao que ocorreu nos “anos gloriosos” do capitalismo brasileiro, ou seja, da década de 40 à década de 70, na década de 90, de cada 10 postos de trabalho criados, só dois eram assalariados, porém sem registro

formal, o que representou uma profunda e adversa alteração na qualidade da ocupação. Em que pese o baixo nível dos salários, normalmente o emprego formal representa o que de melhor o capitalismo brasileiro vem oferecendo à sua classe trabalhadora, por ser acompanhado de normas de proteção trabalhista e social.

Com a estagnação da produção e da renda *per capita*, a escassa geração de empregos e a nova postura do Estado em relação à economia, ao mercado e à sociedade (restringindo suas funções reguladoras e sua intermediação nos conflitos de interesses entre capital e trabalho), vem ocorrendo uma enorme precarização e deterioração das relações e condições de ocupação. Em 2001, conforme informações da PNAD (IBGE, 2003), os empregados representavam apenas 47,8% da população ocupada no Brasil e boa parte deles não tinha um vínculo formalizado. Com a expansão de atividades precárias e mal remuneradas, como o pequeno comércio, o emprego doméstico e a prestação de serviços pessoais, os trabalhadores por conta própria constituíam 22,3% daquela população, os trabalhadores domésticos 7,8, os não remunerados 7,4%, os militares e estatutários 6,8% e os empregadores 4,2%. Em 2004 esse quadro praticamente não se alterou. Os empregados representavam agora 48,6% do total de ocupados e apenas 62,5% tinham registro em carteira. Os trabalhadores por conta própria 22,0%, sendo que não mais que 14,8% deles contribuía para a previdência social; os trabalhadores domésticos participavam com 7,0%, os não remunerados com 7,1, os militares e estatutários com 6,6 e os empregadores com 4,1%. (IBGE, PNAD de 2004, tabulação própria)³.

Os baixos rendimentos do trabalho e a persistência de grandes desigualdades constituem outro componente desse quadro. Com o crescimento do desemprego, a inconsistência dos vínculos e a redução dos rendimentos em todos os setores de atividade e para a maioria dos níveis sócio-ocupacionais, houve redução substantiva da participação dos empregados na renda disponível. Em contrapartida, aumentou a participação das empresas, dos impostos e das contribuições, e determinados segmentos sociais também foram privilegiados. Com as altas taxas de juros que vêm constituindo um dos pilares da política econômica nos últimos anos, realizando uma significativa transferência de renda do trabalho e da produção para o setor financeiro, por exemplo, os proprietários de títulos financeiros passaram a obter lucros extraordinários, o que contribui para acentuar a concentração de riqueza e as desigualdades.

A crise social metropolitana

Esses fenômenos vêm tendo um impacto especial sobre as áreas metropolitanas, transformando-as no epicentro da questão e da crise social no Brasil. Em que pese a sua diversidade, em um país onde as desigualdades inter e intra-regionais são bastante acentuadas, elas continuam a concentrar a produção e a riqueza, assim como as atividades

associadas às exigências do que Mattos (2004) denomina como “circuito superior da acumulação” e do processo de globalização na economia nacional, ou seja, os serviços auxiliares à produção ou orientados para o consumo de bens e serviços para as famílias de mais alta renda. Paralelamente, porém, crescem os problemas ocupacionais, a vulnerabilidade social e o desemprego, a deficiência de infra-estrutura básica, a carência de habitação e de serviços de consumo coletivo, o número de moradores pobres, as favelas e os cortiços, a violência e a anomia. Faltam políticas mais efetivas e abrangentes para o enfrentamento desses problemas, enquanto a família e outras instituições tradicionais vêm perdendo a capacidade de funcionar como mecanismo de proteção e de amortecer os efeitos adversos da crise social.

Refletindo as tendências mais gerais do mercado de trabalho e a própria concentração das atividades econômicas nessas áreas, pesquisas realizadas em várias metrópoles brasileiras tem evidenciado uma diminuição dos segmentos modernos e tradicionais do proletariado industrial e um aumento do proletariado terciário; uma expansão do sub-proletariado (ambulantes, biscateiros e empregados domésticos) e mudanças na composição das categorias intermediárias, com o empobrecimento de alguns dos seus segmentos. Mas a dimensão da vulnerabilidade e das desigualdades transparece através de vários indicadores, como o peso dos empregados sem registro formal em carteira, dos ocupados por conta própria, dos empregados domésticos e dos que trabalham sem remuneração no conjunto da população ocupada, que podem ser vistos na tabela I.

Além disso, conforme a PNAD de 2003, 53,6% dos trabalhadores ocupados no Brasil não contribuíam para a previdência, estando excluídos, portanto, da proteção trabalhista e da seguridade social. Esse percentual chegava a 61,0% em Belém, 56,1% em Fortaleza, 50,9% em Recife e 47,5% em Salvador. Mesmo nas metrópoles mais desenvolvidas essa frequência era bastante expressiva, alcançando 39,7% em Belo Horizonte, 38,2% no Rio de Janeiro, 37,5% em São Paulo, 37,3% em Curitiba, 37,4% em Porto Alegre, e 34,9% no Distrito Federal. (IBGE, 2004).

Ao lado da precariedade ocupacional, o desemprego vem assolando as regiões metropolitanas. Conforme o Censo de 2000, a taxa de desemprego alcançava 17,8% da PEA em São Paulo, 18,9% no Rio de Janeiro, 18,6% em Belo Horizonte, 17,3% em Brasília, 14,7% em Curitiba, 17,2% em Fortaleza, 14,9% em Porto Alegre, 23,3 em Recife e 25,2% em Salvador, mostrando porque no conjunto formado pelas regiões metropolitanas globais e nacionais brasileiras concentravam-se 40% dos desempregados do país (MOURA *et al*, 2004). Ademais, o crescimento do desemprego vem sendo agravado pela duração média do tempo de procura de trabalho pelos desempregados e pela proporção daqueles há mais de um ano nessa condição.

Tabela 1

Distribuição percentual da população ocupada
Brasil e Regiões Metropolitanas – 2004

Brasil Regiões Metropolitanas	Empregados		Militar e Estatutário	Trabalhadores Domésticos	Conta própria	Empregadores	Não remunerados
	Total	C .Cart. assinada					
Brasil	48,6	62,5	6,6	7,7	22,0	4,1	7,0
Regiões Metropolitanas							
Belém	42,5	56,8	8,8	11,0	29,9	3,5	3,8
Fortaleza	53,1	59,8	6,8	9,6	24,4	3,6	3,5
Recife	52,5	65,4	7,6	9,2	25,1	3,2	1,6
Salvador	53,5	67,2	5,9	10,5	23,2	3,5	2,5
Belo Horizonte	56,0	72,8	6,5	10,0	18,3	4,2	1,2
Rio de Janeiro	53,3	73,4	9,8	9,4	23,0	3,5	0,8
São Paulo	63,3	70,9	5,0	8,0	17,9	4,1	1,1
Curitiba	57,0	76,7	5,5	7,1	19,8	5,4	2,7
Porto Alegre	57,8	74,8	6,9	6,8	19,5	5,5	1,6
Distrito Federal	53,2	71,8	17,2	10,9	13,7	4,2	0,7

Fonte: IBGE/PNAD, 2004. Tabulação própria.

Em 2005, a Pesquisa Mensal de Emprego, efetuada pelo IBGE, registrou uma taxa média de desemprego aberto de 15,7% em Salvador, 10,7% em São Paulo, 7,4% em Porto Alegre, 12,6% em Recife, 7,9% no Rio de Janeiro e 9,4% em Belo Horizonte⁴. Com procedimentos mais elaborados, que levam em conta não apenas o desemprego aberto como o desemprego total (ou seja, a soma do desemprego aberto mais o desemprego por bico e por desalento) a pesquisa de Emprego e Desemprego promovida pelo DIEESE tem chegado a números bem mais preocupantes. Em Salvador e na sua Região Metropolitana, por exemplo, o desemprego total era de 15,7% e 15,8% entre 1987/1988. Entre 1997/1998, esses números se elevaram para 21,8% e 23,2%, chegando a 26,0 e 26,8 entre 2003/2004.

Além daqueles segmentos que tradicionalmente já enfrentavam maiores dificuldades para encontrar uma ocupação (como os dotados de menor escolaridade), o desemprego também tem se acentuado entre a força de trabalho na idade mais produtiva (16 a 39 anos), na sua parcela mais madura e experiente (40 anos e mais) e até mesmo entre os mais instruídos, ou seja, entre os que possuem o segundo grau completo ou curso superior. Entre os jovens, muitas vezes sem uma qualificação adequada e com uma experiência limitada por sua própria idade, esse problema vem assumindo proporções dramáticas.

A ampliação da precarização e do desemprego vem se associando a uma queda dos salários reais e a uma significativa redução dos ganhos. Com base no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) do Ministério do Trabalho, o DIE-ESE constatou que o número de trabalhadores formais que recebem não mais que dois salários mínimos passou de 68% para 72% entre 2002 e 2004, e que empregados afastados passaram a ser substituídos por outros que ganham até 40% menos. (F.S.P. 1/07/2004, p. B1). Em 2004, mais de 40% da população ocupada em Belém, Fortaleza, Recife e Salvador tinha um rendimento médio mensal até um salário mínimo, conforme informações da PNAD. Em Belo Horizonte cerca de um quarto dos ocupados encontrava-se nessa classe de renda, e mesmo nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Distrito Federal a frequência desses trabalhadores não pode ser considerada como desprezível. Já na classe com rendimento médio superior a cinco salários mínimos, encontrava-se menos de um décimo dos trabalhadores nas regiões menos desenvolvidas do Norte e Nordeste do Brasil e entre 12% a 18% naquelas mais desenvolvidas do Centro-Sul. A situação do Distrito Federal é atípica e se deve à concentração de funcionários dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em Brasília, com remunerações mais elevadas que a média nacional.

Nessas circunstâncias, tomando-se como indicador de pobreza uma renda mensal familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo, entre 1991 e 2000 aumentou o número absoluto de moradores pobres nas dez regiões metropolitanas em discussão, assim como a sua participação relativa em Belém e em São Paulo (MOURA *et al*, 2004). E em 2004, de acordo com a PNAD, mais de um terço das famílias residentes em Belém, Fortaleza, Recife e Salvador tinham uma renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo. Refletindo, mais uma vez, as desigualdades inter-regionais do país, esses números decresciam para 20,1 em Belo Horizonte, 21,0% no Distrito Federal, 15,6% em São Paulo, 14,7% no Rio de Janeiro, 12,4% em Curitiba e 12,3% em Porto Alegre. Considerando-se, porém, a concentração populacional que se verifica nessas regiões metropolitanas, tais percentuais representam um grande número de famílias e pessoas. Além disso, com base em dados dos censos de 1991 e 2000, o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil constatou uma elevação da *intensidade* da pobreza nesse período em Fortaleza, Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e no Distrito Federal, assim como da *intensidade*⁵ da indigência em todas as dez maiores metrópoles do país.

Como já foi assinalado, os novos padrões de incorporação produtiva e o desemprego também vem fragilizando mecanismos tradicionais de proteção social, como a família, que na sociedade brasileira têm uma relevância especial. Em um contexto marcado historicamente por baixos salários, pela carência de serviços públicos e por outros fatores desfavoráveis à reprodução dos trabalhadores, desde a década de 80

Tabela 2

População ocupada, por classes de rendimento médio mensal de todos os trabalhos, em salário mínimo
Brasil e Regiões Metropolitanas – 2004

Brasil	População Ocupada, Classes de Rendimento Médio Mensal					
	até ½	mais de ½ a 1	mais de 1 a 2	mais de 2 a 3	mais de 3 a 5	mais de 5
Brasil	20,4	18,4	28,5	10,1	10,9	10,3
Regiões Metropolitanas						
Belém	15,1	26,2	30,1	9,3	9,1	8,6
Fortaleza	16,8	29,3	30,2	6,5	8,2	8,1
Recife	15,9	25,5	30,3	7,2	8,8	10,6
Salvador	17,0	24,5	29,3	9,1	8,6	9,0
Belo Horizonte	11,6	17,0	34,3	9,9	12,0	12,6
Rio de Janeiro	5,0	12,1	32,1	14,2	14,8	16,1
São Paulo	4,3	8,8	31,0	15,1	18,3	18,4
Curitiba	8,7	11,2	32,6	13,3	17,8	15,9
Porto Alegre	7,4	10,5	34,5	14,2	16,0	16,0
Distrito Federal	3,5	11,1	32,1	9,6	14,2	28,1

Fonte: IBGE/PNAD, 2004. Tabulação própria.

do século passado que diversos estudos têm ressaltado como a mesma se viabiliza em decorrência de uma lógica de solidariedade e de um conjunto de práticas no âmbito dos grupos domésticos, que atuam como unidades de formação de renda e de consumo, procurando maximizar recursos à sua disposição.

Os primeiros desses estudos, inclusive, cunharam as expressões “estratégias familiares” ou “estratégias de sobrevivência”, que teriam como elemento central o recurso ao trabalho complementar do cônjuge e dos filhos para compensar os baixos rendimentos do provedor principal. Definidas dentro de uma lógica da divisão sexual do trabalho e de relações de gênero e de hierarquia vigentes tanto na família como no mercado de trabalho, que se expressam em valores e papéis atribuídos ao homem, à mulher e aos filhos na família e na produção, elas também não estão dissociadas de fatores macro-estruturais como a dinâmica da economia e do mercado de trabalho (MONTALI, 2000 e 2004). Por isso mesmo, o crescimento da ocupação das mulheres e filhos e a diversidade e complementariedade de formas de trabalho e fontes de renda que constituíam tradicionalmente o eixo central das estratégias de sobrevivência vem sendo inviabilizados com as transformações dos últimos anos. Como assinala Goldani (2002), a utilização dos “recursos da pobreza” vem se transmutando em uma perversa

Tabela 3

Famílias residentes, por classe de rendimento mensal familiar per capita
Brasil e Regiões Metropolitanas – 2004

Brasil	Famílias residentes em domicílios particulares Renda mensal per capita (em salários mínimos)							Total
	até ¼ (a)	mais de ¼ a ½	mais de ½ a 1	mais de 1 a 2	mais de 2 a 3	mais de 3 a 5	mais de 5	
Brasil	13,2	15,5	25,4	23,3	8,7	6,9	6,5	56.078.995
Regiões Metropolitanas								
Belém	12,6	20,1	29,1	21,2	6,5	5,5	5,0	592.554
Fortaleza	15,7	24,0	27,0	17,0	5,7	5,0	5,6	968.109
Recife	16,9	22,3	26,7	16,4	5,7	5,5	6,5	1.085.731
Salvador	15,2	18,7	26,3	20,2	7,3	5,9	6,3	1.003.214
Belo Horizonte	6,6	13,5	25,4	27,1	10,7	7,9	8,9	1.452.492
Rio de Janeiro	5,6	9,1	22,7	27,4	12,0	11,1	12,2	3.678.646
São Paulo	6,5	9,1	22,9	27,1	13,1	10,6	10,7	5.701.280
Curitiba	4,4	8,0	22,1	29,7	13,8	10,7	11,4	987.676
Porto Alegre	4,5	7,8	20,5	29,3	14,3	11,4	12,3	1.337.710
Distrito Federal	9,7	11,3	19,9	20,6	8,6	11,0	18,8	688.208

Fonte: IBGE/PNAD, 2004. Tabulação própria.

“pobreza de recursos”, com a família reduzindo o seu tamanho, mas com dependentes dependendo cada vez mais dos poucos adultos que trabalham, em condições muitas vezes desfavoráveis.

Afetando o conjunto de atividades econômicas e setores que absorviam tradicionalmente e em grande escala a mão-de-obra masculina e de menor qualificação (como a indústria e a construção civil), a reestruturação produtiva e a desestruturação do mercado de trabalho vêm ampliando a vulnerabilidade ocupacional e o desemprego entre os chefes de família, homens na maioria os casos. Além disso, vêm reduzindo a possibilidade de que os outros membros da família possam colaborar com o chefe ou, eventualmente, substituí-lo na manutenção do grupo doméstico, como diversas pesquisas têm constatado.

Analisando os efeitos da reestruturação produtiva e do crescimento do desemprego sobre famílias residentes na região metropolitana de São Paulo, por exemplo, Montali (2004) constatou uma redução na taxa de participação e ocupação dos homens chefes de família e dos seus filhos e filhas jovens, maiores de 18 anos, paralela a um aumento da ocupação das mulheres. Como as transformações do mercado de trabalho afetam diferentemente homens e mulheres⁶ os esforços para assegurar a subsistência da família têm levado a um novo padrão familiar de inserção no mercado de trabalho, com

o aumento da ocupação das mulheres cônjuges e das chefes de família, na maioria dos casos em atividades precárias e mal remuneradas. Ao atingir negativamente os membros da família que vinham obtendo melhores remunerações (ou seja, os chefes homens e os filhos maiores de 18 anos), mesmo com o aumento da contribuição de outras fontes, como os programas sociais, as transformações assinaladas vêm ocasionando uma queda do rendimento das famílias trabalhadoras e fragilizando seus esforços para garantir a própria subsistência. Além disso, esses problemas também afetam os padrões de organização familiar (MONTALI, 2000; GOLDANI, 2002; CARVALHO e ALMEIDA, 2004), contribuindo para o aumento das separações e do número de famílias monoparentais, chefiadas por mulheres.

A frequência dessas famílias tem sido destacada tanto pelo último Censo (que constatou seu incremento de 37,6% entre 1991 e 2000) como pelas mais recentes PNADs. Em 2004, os domicílios sob responsabilidade feminina já representavam 26,5% do total no país. Nas regiões metropolitanas esse número era ainda mais elevado, chegando a 28,6% em Curitiba, 29,6% em São Paulo, 31% no Rio Janeiro, 33,4% em Belo Horizonte, 33,7% em Porto Alegre, 34,6% em Belém, 36,1% em Fortaleza, 36,1% em Recife, 37,7 no Distrito Federal e 38,5% em Salvador. Nesses domicílios, a quase totalidade das mulheres vive sem a companhia do cônjuge, sendo a sua principal (quando não a única) provedora. E como a maioria delas se concentra em ocupações pouco valorizadas e mal remuneradas, cresce o número de famílias afetadas pela pauperização.

Como já foi assinalado, faltam políticas eficazes para enfrentar essa situação. Frente à desestruturação do mercado de trabalho e ampliação da vulnerabilidade social a ação do Estado brasileiro vem se limitando à implementação de um conjunto de políticas e programas setoriais, emergenciais e isolados, que não afetam seus determinantes básicos. A ênfase no combate à pobreza e a prioridade concedida aos segmentos populacionais mais vulneráveis vem-se traduzindo em intervenções pontuais, compensatórias e assistencialistas, centradas em pequenas transferências de renda (unificadas, mais recentemente, através do programa Bolsa Família), cujo alcance é limitado, inclusive pela abrangência dos seus beneficiários. Essas transferências têm contribuído para um alívio da pobreza, mas não contemplam a sua superação.

Em março de 2004, anunciando que o programa Bolsa Família seria ampliado e passaria a priorizar as regiões metropolitanas, mais atingidas pelo desemprego, pela desagregação familiar e pela violência, o então Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Governo Federal estimava que o programa estaria atendendo a cerca de 20% das famílias que viviam abaixo da linha de pobreza nessas regiões. Nesse mesmo ano, conforme informações recentemente divulgadas pelo IBGE, os

domicílios particulares permanentes em que pelo menos um dos moradores participava dos programas governamentais de transferência de renda⁷ representavam 10,4% na região metropolitana de Belém, enquanto aqueles cujos moradores não possuíam rendimentos ou dispunham de uma renda domiciliar mensal per capita de até meio salário mínimo chegavam a 28%. Na região metropolitana de Fortaleza esses percentuais atingiam, respectivamente, 16,2% e 37%; na de Recife, 14,2% e 36,3%; na de Salvador, 8,6% e 29,6%; na de Belo Horizonte, 7,6% e 14,4%; na do Rio de Janeiro, 2,8 e 12%; na de São Paulo, 2,6% e 12,7%; na de Curitiba, 4,1% e 11,4%; na de Porto Alegre, 4,3% e 10,7% e no Distrito Federal 7% e 18% (IBGE/PNAD, 2006). É verdade que de 2004 a 2006 o Bolsa Família teve uma grande expansão, beneficiando atualmente cerca de 11.100 famílias, segundo informações oficiais. Mas nem todas as que se encontram pauperizadas estão sendo atendidas e, com uma transferência mensal entre R\$15,00 a R\$95,00, a depender do grau de pobreza e do número de filhos com até 15 anos, o referido programa não chega a suprir suas carências materiais e não materiais e, muito menos, a mudar a condição dessas famílias e o quadro social das regiões metropolitanas.

Finalmente, cabe ressaltar como os problemas assinalados vêm sendo agravados em decorrência dos processos de segmentação e de segregação socioespacial metropolitanas, com a concentração da população de menores rendimentos em áreas que se poderia classificar como “territórios penalizados e penalizadores, situados no mais baixo nível da estrutura urbana e portadores de um estigma residencial poderoso” (WACQUANT, 2001, p. 120), que contribuem para a reprodução da pobreza e para a sua cristalização.

Diversos autores têm analisado esses “efeitos de lugar”, destacando a influência do território sobre as desigualdades de acesso ao mercado de trabalho e a bens e serviços urbanos, sobre a constituição de redes e sobre o acúmulo de capital cultural e social, que interferem sobre as condições de vida, a exposição a situação de risco e as oportunidades de integração (BOURDIEU, 1999; KAZTMAN, 2001; WACQUANT, 2001; KAZTMAN e WORDMALD, 2002; RIBEIRO, 2005; MARQUES e TORRES, 2005). No caso do Brasil, diversas pesquisas têm constatado como os contornos da pobreza tornam-se cada vez mais delimitados e cristalizados nas zonas decadentes das áreas centrais, favelas, loteamentos periféricos e localidades do segundo cinturão. Em moradias precárias e um *habitat* inadequado, aí se aglomera uma população numerosa e densa, acoçada pela precariedade ocupacional e pelo desemprego, carência de infra-estrutura e serviços básicos e, mais recentemente, pela expansão territorializada do tráfico de drogas e a perda dos marcos de referência e socialização tradicionais.

Essa superposição de carências tem contribuído para a degradação dos padrões de sociabilidade e para o aumento da conflitividade e da violência nessas áreas, inclusive pela elevada frequência de crianças e jovens entre os seus moradores. No

caso dos jovens, a contradição entre aspirações de consumo e de realização pessoal ampliadas por uma sociedade em que a própria identidade de jovem é associada ao acesso a certos bens, (tênis e roupas “de marca”, por exemplo) e a impossibilidade de concretizá-las tem levado, muitas vezes, a uma brutal frustração.

Acosados pela pobreza, pelo desemprego e, principalmente, por uma completa ausência de perspectivas, um número crescente deles tem se envolvido com pequenos delitos, gangues, seqüestros e tráfico de drogas, contribuindo para o aumento da criminalidade e da violência nas grandes cidades, da qual têm se tornado vítimas principais. Expressando a dimensão da crise social das principais áreas metropolitanas, as taxas de mortalidade por causas externas entre os jovens vem sendo similares ou até superiores às de países em guerra nessa áreas, com o predomínio absoluto de pobres, pretos e moradores da periferia entre os mortos.

Notas

- ¹ A autora agradece a Cláudia Monteiro Fernandes, economista da SEI e mestranda em Ciências Sociais do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFBA, responsável pelas tabulações especiais da PNAD de 2004.
- ² Vale ressaltar que a região metropolitana de São Paulo respondia isoladamente por 17,2% da massa de rendimentos do Brasil, participação equivalente a de todo o grupo de regiões metropolitanas polarizada por metrópoles nacionais, como assinala o trabalho de Moura *et al*, antes mencionado.
- ³ Dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) evidenciam um pequeno crescimento do emprego formal no primeiro semestre de 2005, concentrado em municípios de pequeno e médio porte do interior do país e associado ao crescimento das atividades agropecuárias e agroindustriais. No conjunto das áreas metropolitanas, porém, houve um incremento de apenas 0,47%, com a criação de 48.770 vagas de trabalho, conforme o informativo Em Questão nº. 334, editado pela Secretaria de Comunicação do Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República em 20 de junho de 2005. Mais recentemente, vem se registrando uma tendência ao crescimento dos empregos com carteira assinada em algumas metrópoles, como São Paulo, mas insuficiente para transformar o quadro ocupacional dessas áreas.
- ⁴ As taxas de desemprego registradas pelo Censo e pela Pesquisa Mensal de Emprego são apresentadas para ilustrar a dimensão do fenômeno, não podendo ser comparadas nem indicar tendências de evolução entre 2000 e 2005, por diferenças conceituais e metodológicas entre as duas pesquisas.
- ⁵ O indicador de intensidade de pobreza pode ser definido em termos da renda média dos pobres. Quanto maior a distância entre essa renda média e o valor da linha de pobreza, maior a intensidade da pobreza. Aliado a uma estimativa da proporção de pobres em uma sociedade, esse indicador pode informar a magnitude dos recursos que deveriam ser transferidos aos pobres, para que esses tivessem, ao menos, uma renda igual à linha de pobreza. A intensidade de indigência é um indicador análogo, de interpretação

semelhante, mas que desenvolve uma análise referenciada na linha de indignidade. Isto significa que a pobreza e a indignidade se tornaram mais “duras” aumentando a precariedade da subsistência e as dificuldades de melhoria para os que se encontravam nessa situação. Mais recentemente, porém, há evidências de que a expansão dos programas governamentais de transferência de renda vem aliviando a pobreza e a indignidade de uma parte dessas famílias, mas sem contemplar a sua superação.

- ⁶ Os homens são atingidos principalmente pela perda do emprego assalariado e pela dificuldade de obter postos de trabalho de qualidade equivalente. As mulheres pela precarização, no sentido da oferta de possibilidades pelo mercado de trabalho, às quais em grande medida já vinham se vinculando.
- ⁷ Além dos benefícios reunidos no Bolsa Família, como a Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, o levantamento da PNAD considerou também o Benefício Assistencial de Prestação Continuada.

Referências

ALONSO, Luiz Henrique. *Trabajo y posmodernidad: el empleo débil*. Madrid: Editorial Fundamentos, 2000. 261 p.

BOURDIEU, Pierre (Coord.) Efeitos do lugar. In: *A miséria do mundo*, 3. ed., Petrópolis: Vozes, 1999.

CARDOSO, Adalberto M. *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2004.

CARVALHO, Inaiá M. M. de; ALMEIDA, Paulo Henrique de. Família y protección social em el Brasil contemporâneo. *Estudios Sociológicos*, v. XXII, n.65. México: Colégio de México, 2004. p. 349-375.

CASTEL, Robert. *Les metamorphoses de la question sociale. Une chronique du Salariat*. Paris: Fayard, 1995.

DAHRENDORF, Ralf. El Nuevo Subproletariado. In: SALAZAR, Rafael Diaz (Ed.) *Trabajadores precarios*. El proletariado del siglo XXI, 2. Ed. Madrid: Ed. HOAC, 2004. 267 p.

DIEESE. *A situação do trabalho no Brasil*. São Paulo: DIEESE, 2001.

FARIA, Vilmar E. O sistema urbano brasileiro: um resumo das características e tendências recentes. *Estudos CEBRAP*, n. 18. São Paulo: Editora Brasileira de Ciências, 1976.

FOLHA DE SÃO PAULO, 01/07/2004, p. B 1.

GOLDANI, Ana M. Las familias brasileñas y sus desafíos como factor de protección ao final del siglo XX. In: GOMES, C. (Comp.) *Procesos sociales, población y familia*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2002. p. 279-298.

GOVERNO FEDERAL. Secretaria de Comunicação e Gestão Estratégica da Presidência da República. *Em Questão*, n. 334, 20 de junho de 2005.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. PNAD, 2004.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais*. 2003
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais*. 2004.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. PNAD. *Aspectos complementares de educação e acesso a transferência de renda de programas sociais*, 2006.
- KATZMAN, Ruben. Seducidos y abandonados: el islamamiento social de los pobres urbanos. *Revista do CEPAL*, (s/d), n. 75, dez/2001.
- KATZMAN, Ruben; WORMALD, Guillermo (Coord.) *Trabajo y ciudadanía*; Los cambiantes rostros de la integración e exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina. Santiago, 2002 (dois volumes). Xerox
- MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. Da informalidade à empregabilidade (reorganização e dominação no mundo do trabalho). *Caderno CRH* In: 37 (jul./dez. 2002). Salvador: EDU-FBA, 2002. p. 81-109.
- MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo (Orgs.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Editora SENAC, 2005.
- MATTOS, Carlos A. de. Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latinoamericana. In: RIBEIRO, Luiz César Q. (Org.). *Metrópoles*. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE/Observatório das Metrôpoles, 2004.
- MONTALI, Lília. Família e trabalho na reestruturação produtiva: ausências de políticas de emprego e deterioração das condições de vida. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, ANPOCS, v. 15, n. 42, p. 55-75, fev. 2000.
- MONTALI, Lília. Rearranjos familiares de inserção, precarização do trabalho e empobrecimento. Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Caxambu, 2004.
- MOURA, Rosa; DELGADO, Paulo; DESCHAMPS, Marley; CARDOSO, Nelson A. A. A realidade das áreas metropolitanas e seus desafios na federação brasileira: diagnóstico sócio-econômico e da estrutura de gestão. Trabalho apresentado no Seminário Internacional Desafios das Regiões Metropolitanas em Países Federados. Brasília, 2004.
- NUNN, José. *Marginalidad y exclusion social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. 2001. 321 p.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003. 150 p.
- POCHMANN, M. *O emprego na globalização*. A nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo: Boitempo, 2001.
- POCHMANN, M., e outros. *Atlas da exclusão social no Brasil*, v. 3. São Paulo: Cortez, 2004.
- RIBEIRO, Luiz César Q. Segregación residencial y segmentación social: el efecto vecindario em la reproducción de la pobreza em las metropolis brasileñas. In: LEGUZANON, Sonia A. (Comp.) *Trabajo y producción de la pobreza em Latinoamérica y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

SALAZAR, Rafael Diaz (ed.) *Trabajadores precarios*. El proletariado del siglo XXI, 2. ed. Madrid: HOAC, 2004. 267 p.

SANTOS, Milton. *A Natureza do espaço*. Técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: HUCITEC, 1999. 233 p.

VELTZ, Pierre. *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d' archipel*. Paris: Presses Universitaire de France, 1996.

WACQUANT, Loic. *Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada*. Rio de Janeiro: REVAN/ FASE, 2001.

Introdução

Em meio século, o Brasil passou de um país essencialmente agrário para uma das principais economias do mundo. Os reflexos na produção, na sociedade e no território são muitos e complexos. Com a expansão dos *sistemas de objetos* e dos *sistemas de ação* (SANTOS, 1996) voltados a dotar o território de fluidez para os investimentos produtivos, os fatores locacionais clássicos são redimensionados, ocorrendo uma verdadeira dispersão espacial da produção, acirrando a divisão social e territorial do trabalho e as trocas intersetoriais, resultando uma nova geografia econômica e uma nova organização espacial.

Entre os principais vetores da reorganização do território brasileiro, destacam-se a descentralização industrial; a guerra fiscal; as especializações produtivas e a reestruturação produtiva da agropecuária. Neste artigo, priorizamos para análise este último vetor, que se processa nas últimas décadas, quando se organiza e difunde um novo modelo econômico de produção agropecuária, que oferece novas possibilidades para a acumulação ampliada do capital no setor e viabiliza significativa intensificação do capitalismo no campo, com o incremento do agronegócio, totalmente regulado pela economia de mercado, em razão das demandas urbanas e industriais, e pelos interesses das grandes *holdings* hegemônicas dos complexos agroindustriais, cuja produção e consumo se dão de forma globalizada.

A principal questão aqui discutida diz respeito à tese que temos defendido (ELIAS, 2003, 2005a,b,c, 2006a,b,c,d) de que a difusão do agronegócio globalizado se dá paralela à fragmentação do espaço agrícola, considerando seu caráter espacialmente seletivo e socialmente excludente. Tudo isto induz à mecanização dos espaços agrícolas e aumenta a proporção da natureza social sobre a natural, com o meio natural

e o meio técnico rapidamente substituídos pelo meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 1985, 1988, 1993, 1996, 2000), o que culmina num processo acelerado de (re)organização do espaço agrícola, com o acirramento da divisão social e territorial do trabalho e com o incremento da urbanização.

É possível identificar vários municípios brasileiros cuja intensificação da urbanização se deve diretamente à consecução e à expansão do agronegócio globalizado. Entre as características deste segmento econômico está sua forte integração ao circuito da economia urbana, desenvolvendo-se uma extensa gama de novas relações, de diferentes tipos e complexidades, entre o espaço agrícola racionalizado e o espaço urbano próximo. Estas se desenvolvem atreladas às demandas produtivas de serviços e produtos especializados por parte das empresas relacionadas aos complexos agroindustriais.

Dessa forma, o agronegócio globalizado representa um papel fundamental para a intensificação da urbanização e para o crescimento de cidades locais e médias, fortalecendo-as em termos demográficos e econômicos. Nestas cidades se realiza parte da materialização das condições gerais de reprodução do capital do agronegócio globalizado, quando passam a exercer novas funções e a compor importantes nós das redes agroindustriais, a partir das quais fornecem parte da mão-de-obra, dos recursos financeiros, dos insumos químicos, das máquinas agrícolas, da assistência técnica agropecuária etc, dinamizando a economia urbana e a reorganização urbano-regional.

Assim sendo, quanto mais dinâmico o agronegócio, quanto mais globalizados os seus *circuitos espaciais da produção* e seus *círculos de cooperação* (SANTOS, 1986, 1988), maiores e mais complexas se tornam as relações entre os espaços agrícolas e os espaços urbanos das regiões agrícolas. Dessa forma, a difusão do agronegócio globalizado explica, em parte, a expansão do meio técnico-científico-informacional e a urbanização em diferentes áreas do país. Tais fatos corroboram para que a urbanização deixe de ser apenas litorânea e se interiorize, desencadeando um incomensurável número de transformações nas áreas mais distantes do país.

Reestruturação produtiva da agropecuária e produção dos espaços urbanos não metropolitanos

A agropecuária empresarial se desenvolve no país desde o período do comércio em grande escala. Mas, somente nas últimas décadas do século XX, apresenta mudanças radicais, quando recebe forte influência das mesmas leis que regem os demais setores econômicos, assim como a vida de relações sociais. Isto se deve ao fato de a revolução tecnológica também ter atingido essa atividade, que passa a incorporar os principais paradigmas da produção e do consumo globalizados, em consonância com as transformações gerais do restante da sociedade.

A difusão de novos sistemas técnicos agrícolas, fortemente alicerçados na ciência, tecnologia e informação, contribuem para a promoção de uma reestruturação produtiva no setor, que promove transformações significativas aos elementos técnicos e sociais da estrutura agrária. Mediante amplo emprego de máquinas, insumos químicos e biotecnológicos, fornecidos pela pesquisa agropecuária e pela atividade industrial, induz-se o aumento exponencial da produtividade. Da mesma forma, minimiza-se a anterior vantagem relativa representada pela produção localizada nos melhores solos, nas topografias mais adequadas, entre outros, promovendo notáveis metamorfoses nas possibilidades de uso e ocupação do espaço agrícola e, conseqüentemente, na divisão territorial do trabalho agropecuário.

Uma parte da agropecuária brasileira passou a ser um empreendimento totalmente associado à racionalidade do *período técnico-científico-informacional* (SANTOS, 1979, 1985, 1988, 1993, 1994, 1996, 2000), com algumas possibilidades semelhantes às dos demais setores econômicos para a aplicação de capital e para a obtenção de alta lucratividade, tornando-se mais competitiva e permitindo maior valorização dos capitais nela investidos.

Tais processos vêm se sobrepondo aos saberes e fazeres historicamente construídos, incrementando o agronegócio, caracterizando uma nova organização econômica e social da agropecuária, que acompanha a unificação da economia pelo movimento do capital industrial e financeiro. Ocorre mediante a substituição da economia natural por atividades agrícolas integradas à indústria, pela intensificação da divisão do trabalho e das trocas intersetoriais e com a especialização da produção agropecuária (SILVA, 1996, 1999).

Assim sendo, uma crescente interdependência com os demais setores econômicos é outro signo do agronegócio. É possível citar o setor industrial, uma vez que vários ramos têm se desenvolvido, notadamente os que fornecem os insumos e bens de capital para a agricultura (fertilizantes, agrotóxicos, corretivos, sementes melhoradas, tratores, arados, colheitadeiras etc.), assim como das indústrias que processam os produtos agropecuários – agroindústrias, com grande destaque para a indústria de alimentos, transformando-os em mercadorias padronizadas para o consumo de massa globalizado.

A dinâmica da agricultura passa a ser determinada pelo padrão de acumulação industrial, centrado no desenvolvimento dos *complexos agroindustriais* (CAIs) (SORJ, 1980; MULLER, 1988; SILVA, 1996). Sua produção destina-se prioritariamente à geração de *commodities* e de matérias-primas para as agroindústrias em franca expansão, da mesma forma que demanda uma gama importante de produtos industriais.

Esta interdependência favorece os processos de integração de capitais a partir da centralização de capitais industriais, bancários, agrários etc., expansão de sociedades anônimas, cooperativas agrícolas, empresas integradas verticalmente (agroindustriais

ou agrocomerciais), assim como a organização de conglomerados empresariais por meio de fusões, organização de *holdings*, cartéis e trustes, com atuação direta nos CAIs (DELGADO, 1985), no momento que os interesses das grandes corporações se apropriam do processo de produção agropecuária.

Com o incremento do agronegócio, reforçam-se as determinações exógenas ao lugar de produção, especialmente no tocante aos mercados cada vez mais longínquos e competitivos. Fato semelhante ocorre em relação aos preços, comandados pelas principais bolsas de mercadorias do mundo. Da mesma forma, aumentam as distâncias entre os produtores e os centros de decisão e de pesquisa agropecuária.

Quando do início da *aceleração contemporânea* (SANTOS, 1996) ou compressão tempo-espaço (HARVEY, 1996), o espaço agrícola mostrou-se com menos *rugosidades* (SANTOS, 1985) e com flexibilidade muito superior à apresentada pelas cidades e, assim, um *locus* preferencial de introdução dos capitais industriais e financeiros associados ao agronegócio. Tudo isto leva à multiplicação dos espaços da produção e das trocas agropecuárias e agroindustriais globalizadas e induz os espaços agrícolas a inúmeras transformações. Isto se deve, em parte, ao fato de possuírem pequena quantidade de pedaços de tempo materializados, o que permite imediata difusão do capital novo e possibilidade de responder mais rapidamente aos interesses das empresas hegemônicas dos setores agropecuário e agroindustrial.

Os impactos sobre os espaços agrícolas são profundos, uma vez que passam, desde então, por um processo acelerado de reorganização, mostrando-se extremamente abertos à expansão da *tecnosfera* e da *psicoesfera* (SANTOS, 1994, 1996, 2000) características do período histórico atual. Organizam-se verdadeiros sistemas de objetos associados à eletrificação, à armazenagem, à irrigação, aos transportes, às telecomunicações, ao saneamento, à pesquisa agropecuária etc., voltados para o objetivo de dotar o espaço agrícola de fluidez para as empresas hegemônicas do setor.

Paralelamente à intensificação do capitalismo no campo, com a difusão do agronegócio globalizado, que têm poder de impor especializações produtivas ao território, processou-se um crescimento de áreas urbanizadas, porquanto, entre outras coisas, a gestão deste agronegócio necessita da sociabilidade e dos espaços urbanos. Isto explica em parte a reestruturação do território e a organização de um novo sistema urbano, muito mais complexo.

Em virtude de se organizar para atender às demandas dos complexos agroindustriais, novos fixos artificiais se sobrepõem à natureza, reelaborando permanentemente o espaço agrícola, ampliando a complexidade dos seus sistemas de objetos. Segundo Santos (1994), a adição de produtos químicos, a utilização da biotecnologia, o uso intensivo de máquinas agrícolas, entre outros, além de mudar a *composição técnica* e

orgânica da terra, fizeram expandir no campo o meio técnico-científico-informacional, com uma veloz e incessante substituição do meio natural e do meio técnico.

O resultado é uma total remodelação do espaço agrícola, hoje muito mais complexo do que há quarenta anos. Diante disto, o território torna-se cada vez mais rígido, mais rugoso, o que explica em parte a interiorização da urbanização, promovida, entre outros, pelas novas relações estabelecidas entre o espaço agrícola e o espaço urbano, desencadeadas pelas novas demandas, por parte das empresas partícipes dos complexos agroindustriais, de produtos e serviços especializados, incrementando o *consumo produtivo* (SANTOS, 1988).

Em todas as áreas de expansão *do agronegócio* globalizado, é visível o crescimento da urbanização e de aglomerados urbanos, assim como a criação de novos municípios. Comumente, algumas cidades que poderiam ser classificadas como cidades locais ou mesmo médias têm forte ligação com alguma produção agrícola e/ou agroindustrial, compondo exemplos de desenvolvimento urbano associado ao consumo produtivo. As características do crescimento dessas cidades são visivelmente associadas à demanda da produção agrícola e agroindustrial globalizadas. Nestas, é nítida a inter-relação da economia urbana a alguma importante produção agrícola e/ou de sua transformação industrial.

Tal situação se dá, principalmente, porque o agronegócio tem o poder de impor especializações territoriais cada vez mais profundas. As demandas das produções agrícolas e agroindustriais intensivas têm o poder de adaptar as cidades próximas às suas principais demandas, em virtude de fornecerem a grande maioria dos aportes técnicos, financeiros, jurídicos, de mão-de-obra e de todos os demais produtos e serviços necessários à sua realização. Quanto mais intensiva e globalizada a agropecuária, mais urbana se torna a sua gestão, dinamizando o terciário e, conseqüentemente, a economia urbana. Isto evidencia que é na cidade que se realiza a gestão e a normalização das transformações verificadas nos *pontos luminosos* (SANTOS, 1996) do espaço agrícola, sendo que estas se dão, em parte, na escala local ou regional.

A cada renovação das forças produtivas agrícolas e agroindustriais, a cada renovação dos sistemas técnicos agrícolas e dos sistemas de ação que lhes dão suporte, os aglomerados urbanos que coordenam os espaços agrícolas de produção intensiva tornam-se responsáveis pelas demandas crescentes de uma série de novos produtos e serviços, das sementes transgênicas à mão-de-obra especializada.

As casas de comércio de implementos agrícolas, sementes, grãos, fertilizantes; os escritórios de marketing, de consultoria contábil; os centros de pesquisa biotecnológica; as empresas de assistência técnica, de transportes; os serviços do especialista em engenharia genética, veterinária, administração, meteorologia, agronomia, economia, administração pública, entre tantas outras coisas, difundem-se por todas áreas

de difusão do agronegócio globalizado. Isto faz crescer a urbanização, o número e o tamanho das cidades também no Brasil agrícola.

Com isso, a reestruturação da agropecuária não apenas ampliou e reorganizou a produção material, agrícola e industrial, como foi determinante para a expansão quantitativa e qualitativa da produção não-material, aumentando a terciarização, especialmente considerando os ramos associados ao *circuito superior da economia* (SANTOS, 1979) nas áreas de realização do agronegócio globalizado.

O resultado é uma grande metamorfose e crescimento da economia urbana das cidades próximas das produções agropecuárias ou agroindustriais intensivas, paralelamente ao desenvolvimento de um novo patamar das relações entre campo e cidade, perceptível pelos diferentes circuitos espaciais de produção e círculos de cooperação estabelecidos entre esses dois espaços. O crescimento da produção não-material deve-se ainda ao crescimento populacional e à revolução do consumo, esta última erigida sob os auspícios do consumo de massa, que impõe numerosas necessidades aparentemente naturais associadas à existência individual e das famílias.

Os elementos estruturantes do incremento destas relações podem ser encontrados também na forma de apropriação privada da terra, fator de produção agrícola primordial, e na concentração do setor, resultando na expropriação de pequenos agricultores e na expulsão dos que não detêm a propriedade da terra, estabelecendo-se novas relações de trabalho agropecuário.

A expansão do agronegócio não apenas repercutiu na estrutura técnica das suas respectivas atividades econômicas como causou profundos impactos nas relações de trabalho, transformando o conjunto de normas e padrões que regulavam tais relações. Como resultado ocorre uma nova divisão social e territorial do trabalho, com grandes impactos na estrutura demográfica e do emprego, que culminam com acelerado processo de urbanização, que se realiza sob novas bases, porque é impulsionado por novos interesses econômicos e gera novas práticas socioespaciais. Entre os resultados de tais processos, temos o incremento do êxodo rural (migração ascendente). Da mesma forma, a demanda de mão-de-obra especializada promove a migração descendente (SANTOS, 1993) de profissionais especializados no agronegócio.

Tudo isto evidencia que os antigos esquemas utilizados para classificar as relações campo-cidade, a rede urbana brasileira, as divisões regionais, as regiões metropolitanas, até hoje empregados pelos institutos oficiais de pesquisa do país, estão, em parte, ultrapassados. Requerem, portanto, revisão, capaz de dar conta da complexidade e da dinâmica da realidade atual.

Santos (1993) destaca que, ao lado da metropolização, principal característica da urbanização brasileira nas décadas de 1960 e 1970, o país passou por verdadeira *revolução urbana*, a partir da década de 1980, com a expansão do fenômeno da *involução*

metropolitana, quando crescem também as cidades médias e locais. Outros preferem usar a noção de urbanização difusa, outros de urbanização dispersa, outros ainda de urbanização extensiva. Mas, o importante é destacar que é impossível continuar simplesmente dividindo o Brasil da forma clássica que perdura até hoje, entre urbano e rural. Ainda segundo Santos, uma divisão entre um *Brasil urbano com áreas agrícolas* e um *Brasil agrícola com áreas urbanas* refletiria melhor a realidade contemporânea do país.

Sem dúvida, o impacto de todas essas transformações técnicas, econômicas e sociais na dinâmica populacional e na estrutura demográfica é intenso. Com a fluidez possível graças à construção dos modernos sistemas de engenharia dos transportes e das comunicações, intensificam-se as trocas de toda natureza, com grandes impactos na vida social e no território, reformulando o antigo sistema urbano.

Concomitantemente a uma verdadeira revolução tecnológica da produção agropecuária e agroindustrial e às transformações nas relações de trabalho, ocorreu uma revolução demográfica e urbana, marcada por grande crescimento populacional, particularmente urbano. Dessa forma, o Brasil tem apresentado acelerado processo de urbanização e notável crescimento urbano.

Desde a década de 80, concomitantemente aos processos de macrourbanização e metropolização, difundem-se e crescem também as cidades médias e locais, tornando muito mais densa a rede urbana, uma vez que aumentam tanto os fatores de dispersão, quanto os de concentração. Entre os resultados, temos uma significativa remodelação do território e uma organização de novo sistema urbano, com a multiplicação de pequenas e médias cidades.

Tudo isso fez da urbanização um fenômeno bastante complexo, dada a multiplicidade de variáveis que nela passam a interferir, como, por exemplo, a modernização agropecuária associada ao setor industrial, com a conseqüente especialização dessas produções; o crescimento da produção não-material seja associado ao consumo produtivo agrícola ou ao consumo consumptivo; o aumento da quantidade e da qualidade de trabalho intelectual; o intenso processo de êxodo rural; a existência do agrícola não-rural; a migração descendente etc. É inviável, assim, considerar apenas as antigas relações campo-cidade, pois até mesmo o urbano é diferente do que era há trinta anos atrás. Quanto mais se aprofunda a divisão do trabalho agrícola, mais intenso e complexo se torna o processo de urbanização.

Arranjos territoriais produtivos agrícolas e cidades do agronegócio

Uma vez que a reestruturação produtiva da agropecuária é extremamente seletiva, social e espacialmente, manteve intocáveis algumas estruturas sociais, territoriais e políticas incompatíveis com os fundamentos do verdadeiro significado do conceito

de desenvolvimento. Isso significa que foram privilegiados determinados segmentos sociais, econômicos, assim como os espaços mais rapidamente suscetíveis de uma reestruturação sustentada pelas inovações científico-técnicas e pela globalização da produção e consumo.

Dessa forma, como resultado da territorialização do capital dos complexos agroindustriais no campo, acirra-se a oligopolização do espaço agrícola, com o aumento da dialética na organização do espaço agrícola brasileiro, com forte processo de fragmentação deste, denotando uma nova divisão territorial do trabalho associada ao setor. Esta fragmentação aumenta a diferenciação na lógica da organização do espaço agrícola, reforçando a seletividade da distribuição das políticas públicas, dos sistemas de objetos e dos sistemas técnicos agrícolas modernos, fortalecendo as diferenças e especializações, o que culmina na constituição de regiões produtivas com grandes distinções entre si, agravando alguns dos traços estruturantes da história brasileira, acirrando-se toda sorte de desigualdades socioespaciais.

Acirra-se a refuncionalização dos espaços agrícolas, com a difusão de especializações territoriais produtivas, denotando-se inúmeras seletividades, seja da organização da produção, seja da dinâmica do próprio espaço agrícola, que resultam numa nova divisão territorial do trabalho agrícola. Hoje, é possível identificar, no Brasil, algumas diferentes lógicas na organização dos espaços agrícolas. Entre estas, uma é claramente modernizadora, que articula a escala local com a internacional e organiza o espaço a partir de imposições de caráter ideológico e de mercado, com base nas novas dinâmicas hegemônicas do agronegócio globalizado, dominado pelas grandes corporações multinacionais e nacionais.

Isto significa que os pontos escolhidos para receber os investimentos produtivos transformam-se em pontos de modernização da economia e do território, ficando todo o restante à margem desse processo. A fragmentação do espaço agrícola denota a formação do que estamos chamando de *arranjos territoriais produtivos agrícolas* (ELIAS, 2005c, 2006a,b,c,d), que são as regiões produtivas agrícolas dinâmicas, ou seja, os espaços agrícolas escolhidos para receber as políticas públicas, os investimentos produtivos públicos e privados, nos quais há importante (re)organização dos espaços produtivos.

Os arranjos territoriais produtivos agrícolas são os pontos luminosos do espaço agrícola brasileiro, pontos de difusão da agricultura científica (SANTOS, 2000) e do agronegócio globalizado, novos focos de dinamismo da economia agrícola, nos quais as verticalidades têm predominância sobre as horizontalidades, muito embora seja nestes que estas sejam extremamente dinâmicas, e que a solidariedade organizacional é preponderante sobre a solidariedade orgânica. Nos arranjos territoriais produtivos agrícolas, as grandes corporações atuantes nos complexos agroindustriais são os principais agentes

produtores do espaço agrícola, processando-se, dessa forma, a produção de territórios corporativos inerentes ao agronegócio globalizado.

Estes arranjos territoriais produtivos agrícolas compõem manchas das redes agroindustriais, de fluxos rápidos, que conectam os territórios do agronegócio do país diretamente com os centros de poder e consumo em nível mundial, ou seja, a escala local e regional articula-se com a internacional, e o território organiza-se a partir de imposições de caráter de mercado e ideológico. Desta forma, estes se mostram os novos territórios de exclusão e de toda sorte de reprodução das desigualdades socioespaciais.

As redes agroindustriais compõem os territórios do agronegócio globalizado e associam: empresas agropecuárias, fornecedores de insumos químicos e implementos mecânicos, laboratórios de pesquisa biotecnológica, prestadores de serviços, agroindústrias, empresas de distribuição comercial, empresas de pesquisa agropecuária, empresas de *marketing*, transportadoras etc. e ultrapassam em muito os limites políticos-administrativos preestabelecidos nas suas mais diferentes escalas.

Compreender toda sorte de fluxos que perpassam os arranjos territoriais produtivos agrícolas, principalmente os associados ao circuito superior da economia do agronegócio, é um exercício de análise que permite a síntese das estratégias de ação das principais empresas associadas aos grandes conglomerados atuantes no agronegócio, assim como a dinâmica do território resultante destes processos, ou seja, das novas especializações territoriais produtivas, assim como de toda sorte de desigualdades socioespaciais.

A partir da análise dos arranjos territoriais produtivos agrícolas em toda sua abrangência espacial, formando as redes agroindustriais, torna-se mais compreensível como se processa a dinâmica territorial do agronegócio globalizado. Sua análise permite visualizar a formação de novas regiões produtivas associadas ao agronegócio, que não se restringem necessariamente aos limites políticos administrativos vigentes, mas se constituem em regiões produtivas que rompem os limites territoriais dos municípios, dos Estados e até mesmo dos países.

Importante se faz destacar que nos limites de um arranjo territorial produtivo agrícola coexistem diferentes agentes produtores do espaço, que não somente os associados ao circuito superior da economia do agronegócio, o que denota a existência de superposições de distintas e particulares divisões sociais e territoriais do trabalho agrícola. Da mesma forma, devemos destacar a existência de superposições de distintos e particulares circuitos produtivos, também conseqüência da existência de diferentes agentes produtores do espaço agrícola. Utilizando para análise as categorias dos circuitos espaciais da produção e círculos de cooperação, é possível vislumbrar vários circuitos produtivos vinculados ao agronegócio globalizado perpassando o mesmo arranjo territorial produtivo, claramente visíveis nos arranjos produtivos associados ao

complexo agroindustrial do fumo, ao complexo agroindustrial do suco de laranja, da soja, entre outros.

Entre estes diferentes agentes produtores do espaço agrícola, sobressaem principalmente quatro tipos, a saber. Um inerente à agricultura camponesa, não integrada ao agronegócio, que vive da agricultura de subsistência ou da produção simples de mercadorias. Esta, apesar da difusão do capitalismo no campo, continua a se reproduzir em todo o Brasil, como já provaram alguns importantes estudos, entre os quais os de Oliveira (1997) e Martins (1990).

Um segundo grupo, composto por pequenos agricultores que apesar de possuírem a propriedade da terra tem sua produção associada ao agronegócio, sendo comumente classificada como produção integrada, e que, apesar de suas especificidades, pode ser observado em várias partes do país, atrelados a diferentes complexos agroindústrias (das frutas tropicais, do fumo, da avicultura, da carcinicultura etc). Um terceiro grande grupo composto por empresários agrícolas, integrados ou não à agroindústria, porém componentes de algum complexo agroindustrial, um quarto grupo o formado pelas próprias *holdings*, grandes corporações que dominam parte significativa dos ramos associados aos diferentes elos dos complexos agroindustriais.

Cada um destes agentes produtores do espaço agrícola gera fluxos produtivos e círculos de cooperação específicos distintos, mas muitas vezes articulados entre si. Exceto os marginalizados pela difusão do agronegócio, todos os demais participam, direta ou indiretamente, de algum nó das redes agroindustriais.

Devemos destacar, também, o importante papel do Estado, direta ou indiretamente, para a produção do espaço agrícola como o conhecemos hoje, seja através das políticas públicas ligadas ao setor (fundiária, de pesquisa agropecuária, de preços, de exportação, de ordenamento territorial, entre outras), seja da implantação dos sistemas de objetos voltados a dotar o espaço de fluidez necessária aos complexos agroindustriais.

Não podemos esquecer que, nos últimos anos, os pequenos produtores expropriados ou os antigos moradores que não detêm a propriedade da terra aumentam a cada dia o grupo de excluídos pela difusão do agronegócio globalizado e também devem ser considerados como produtores do espaço agrícola brasileiro, seja através das ocupações ou acampamentos, seja através da ocupação legal das terras através de diferentes políticas públicas. Neste particular, devemos destacar os espaços ocupados pelos assentamentos de reforma agrária. Poderíamos dizer que em parte estes compõem territórios de resistência.

A divisão territorial do trabalho agropecuário rapidamente se redefine no período técnico-científico-informacional, quando as regiões Sudeste, Sul e posteriormente a Centro-Oeste foram as primeiras e mais intensamente atingidas pelos processos de reestruturação produtiva em geral. Estas regiões, desde o início da reestruturação

produtiva da agropecuária, se adaptam progressiva e eficientemente aos interesses dos capitais hegemônicos, e se reconstituem à imagem do atual sistema temporal, transformando-se nas áreas com maior expansão do agronegócio globalizado. Nestas é onde o espaço agrícola é mais mecanizado para a produção agropecuária intensiva, nas quais o meio técnico-científico-informacional se dá como contigüidade. Portanto, se expandiram com maior dinamismo e complexidade e possuem, assim, a maior composição técnica e orgânica do espaço agrícola, constituída com o conjunto técnico inerente ao novo ciclo de expansão capitalista.

Mas a fragmentação do espaço agrícola brasileiro é tamanha que nem mesmo nestas áreas há homogeneidade deste, sendo o Estado de São Paulo o núcleo do padrão agrário moderno. Tal fato pode ser comprovado, entre outros, pela pujança do seu interior, o qual gera, desde meados dos anos 1980, a segunda maior economia do país. Todavia também neste Estado a reestruturação produtiva da agropecuária não se processa de forma homogênea. Algumas áreas são mais intensamente beneficiadas pelos sistemas técnicos e normativos inerentes ao agronegócio. É o caso da região de Ribeirão Preto, a nordeste do Estado, um dos principais, se não o principal, exemplo do Brasil agrícola inerente ao agronegócio (ELIAS, 2003), na qual se concentram os complexos agroindustriais da cana-de-açúcar e da laranja.

Devemos destacar, porém, que se a territorialização do capital do agronegócio se dá com maior nível de contigüidade nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, ela também atinge outras partes do país, denotando diferentes arranjos territoriais produtivos agrícolas, que compõem parte das redes agroindustriais. Como resultado temos a intensificação da divisão do trabalho, da especialização da produção e das trocas intersetoriais, assim como a reestruturação das cidades inseridas no interior destes arranjos produtivos, a mostrar o aprofundamento da territorialização do capital no campo e da monopolização do espaço agrícola.

Importante se faz destacar que todo arranjo territorial produtivo agrícola possui aglomerados urbanos ou cidades dentro de seus limites, representando estas importantes nós, seja dos próprios arranjos, seja das redes agroindustriais, lugares de regulação e gestão do agronegócio globalizado. Isto denota o que Santos (1988b, 1993, 1994, 1996, 2000) chamou de *cidade do campo*, conceito que utilizamos por cerca de uma década, embora atualmente preferimos substituí-lo pela noção de *cidade do agronegócio* (ELIAS, 2005c, 2006a,b,c,d), na perspectiva de uma possível consolidação conceitual desta idéia.

Destacamos que o que chamamos de cidades do agronegócio são as cidades nas quais se realiza a materialização das condições gerais de reprodução do capital do agronegócio globalizado, cujas funções principais associam-se às crescentes demandas de novos produtos e serviços especializados das redes agroindustriais, cujos circuitos

produtivos e círculos de cooperação integram o circuito superior da economia urbana.

Nas áreas mais modernas do *Brasil agrícola* é intenso o desenvolvimento de áreas urbanas cujos nexos essenciais se devem às inter-relações cada vez maiores criadas no contexto da globalização da produção agrícola e agroindustrial que redefine o consumo do campo, que deixou de ser apenas consumptivo para se tornar cada vez mais *produtivo*, criando demandas até então inexistentes.

No período técnico-científico-informacional, as cidades se multiplicaram no país e passaram a desempenhar muitas novas funções, dentre as quais destacam-se as associadas ao agronegócio globalizado, transformando-se em lugares de todas as formas de cooperação erigidas pela produção agrícola e industrial associadas ao circuito superior do agronegócio. Dessa forma, as cidades do agronegócio no Brasil agrícola moderno têm-se desenvolvido atreladas às atividades agrícolas e agroindustriais circundantes e dependem, em graus diversos, dessas atividades, cuja produção e consumo se dão, em grande parte, de forma globalizada. Se a cidade é a materialização das condições gerais de reprodução do capital (CARLOS, 2004), a cidade do agronegócio é aquela cujas funções de atendimento às demandas do agronegócio globalizado são hegemônicas sobre as demais funções.

O aprofundamento da divisão social e territorial do trabalho agrícola, possível a partir das condições de instantaneidade e de simultaneidade (SANTOS, 1996, 2000) verificadas com a revolução tecnológica, induziu à transformação das relações entre as cidades do agronegócio e aumentou as diferenças entre elas, a despeito de existirem inúmeras características similares decorrentes do processo uníssono que as regem.

Diferentemente do consumo consumptivo, que cria demandas heterogêneas segundo os estratos de renda, o consumo produtivo agrícola gera demandas heterogêneas segundo as necessidades de cada produto (agrícola ou agroindustrial), assim como durante as diferentes etapas do processo produtivo, diferenciando os equipamentos mercantis. Dessa forma, para compreender a economia urbana das cidades do agronegócio, é importante observar as funções exercidas por cada uma durante as diferentes etapas do processo produtivo, como, por exemplo, na safra e na entressafra.

É no período de safra das principais culturas de cada área que podemos distinguir com maior nitidez a especialização da cidade. Este é o momento mais dinâmico nas várias áreas do *Brasil agrícola com áreas urbanas*, afetando todos os setores econômicos. Um exemplo marcante é o próprio funcionamento por vinte e quatro horas de muitas das agroindústrias em manutenção durante a entressafra. É também neste período que aumenta o número de empregos agrícolas temporários, especialmente para a colheita. Mas o essencial é destacar que aumentam exponencialmente o consumo produtivo agrícola, assim como o consumptivo, o qual gera inúmeros fluxos, materiais e de informação, de diferentes complexidades.

Ressaltamos, ainda, que quanto mais dinâmica a reestruturação produtiva da agropecuária, quanto mais complexa a formação das redes de produção agropecuária, quanto mais globalizados os seus circuitos espaciais produtivos e os seus círculos de cooperação, mais complexas se tornam às relações campo-cidade.

Hoje, várias cidades podem ser classificadas como cidades do agronegócio: Rio Verde (GO), Sinop, Sorriso, Primavera do Leste e Rondonópolis (MT), Sertãozinho, Matão e Bebedouro (SP) etc. Tal realidade já é também presente nos novos arranjos territoriais produtivos agrícolas nordestinos, seja associada à expansão da fruticultura nos vales úmidos, como Petrolina (PE) e Limoeiro do Norte (CE), ou à expansão da soja nos cerrados, como acontece em Balsas (MA), Uruçuí e Bom Jesus (PI), Barreiras (BA) e Luís Eduardo Magalhães (BA), desestruturando a formação socioespacial anterior e trazendo novas dinâmicas territoriais, políticas, sociais e culturais.

Se algumas cidades se adaptam ao agronegócio, algumas já nascem a partir da difusão do agronegócio. Luís Eduardo Magalhães, no oeste da Bahia, nasce do agronegócio como resultado de desmembramento ocorrido no ano de 2000 do município de Barreiras, até então principal centro urbano dos cerrados nordestinos, o primeiro a despontar como tendo sua economia atrelada ao agronegócio da soja neste bioma, como já apontava Santos Filho (1989), na década de 1980. Luís Eduardo Magalhães é resultado da luta política desencadeada pelos migrantes descendentes (especialmente gaúchos, paulistas, paranaenses), que se associam ao sistema agroindustrial da soja e buscam consolidar o próprio território, independente de outras forças conservadoras locais. Parece-nos que este é um dos últimos municípios criados como resultado das novas formas de uso do território brasileiro inerente à expansão do agronegócio globalizado.

Contudo, não é apenas a cidade que tem força para receber e emitir numerosos e variados fluxos. Hoje, muitas das atividades realizadas no campo são não necessariamente agrícolas, mas industriais, visto que uma parte considerável das agroindústrias localiza-se no campo, junto à produção de suas matérias-primas. Essas agroindústrias têm o poder de criar muitas novas relações, próximas e distantes, cujos circuitos espaciais da produção e círculos de cooperação buscam nexos distantes. Conseqüentemente, criam uma gama de novas relações sobre o território, transformam radicalmente as tradicionais relações campo-cidade e fazem com que esses dois espaços passem a emitir e a receber larga quantidade de fluxos de matéria e de informação. O resultado é uma total reorganização do território brasileiro, urbano e agrícola, onde se destaca a expansão do meio técnico-científico-informacional não só nas cidades, mas também no campo.

Tal fato colabora para o Brasil chegar ao século XXI com uma generalização do fenômeno da urbanização da sociedade e do território. Quebram-se, assim, alguns

dos principais paradigmas que marcaram profundamente a vida social, econômica e política do país, entre os quais o da clássica dicotomia entre o campo e a cidade, que se dilui em parte, reorganizando-se uma unidade dialética.

Referências

- BERNARDES, Júlia Adão. Circuitos espaciais da produção na fronteira agrícola moderna: BR-163 matogrossense. In: BERNARDES, J.A.; FREIRE FILHO, Osni de Luna (orgs.). *Geografias da Soja. BR-163, fronteiras em mutação*. Rio de Janeiro: Arquimedes Edições, 2006. p. 13-37.
- CAMPOLINA, C. D. A nova geografia econômica do Brasil. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). *Brasil 500 anos: futuro, presente, passado*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000. p. 303-351.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O espaço urbano*. São Paulo: Contexto, 2004.
- DELGADO, G. da C. *Capital financeiro e agricultura no Brasil*. São Paulo: Ícone/Ed. Unicamp, 1985.
- DIAS, Leila Christina. Redes: emergência e organização. In: CASTRO, Iná Elias; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p.141-162.
- DIAS, Leila Christina. Os sentidos da rede: notas para discussão. In: DIAS, Leila Christina; SILVEIRA, Rogério L. L. da. *Redes, sociedades e territórios*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005. p.11-28.
- ELIAS, Denise. *Globalização e agricultura*. São Paulo: Edusp: 2003. 480 p.
- ELIAS, Denise. Reestruturação produtiva da agropecuária e novas dinâmicas territoriais: a cidade do campo. *Anais do X EGAL*. São Paulo: USP, 2005a (Cd-Rom), p. 4475-4487.
- ELIAS, Denise. O Brasil agrícola com áreas urbanas: a cidade do campo. *Anais do IX Simpósio de Geografia Urbana – IX SIMPURB - Cidades, territorialidades, sustentabilidade e demandas sociais*. Universidade Federal do Amazonas – Manaus - AM: UFAM, 2005b. (Cd-Rom).
- ELIAS, Denise; PEQUENO, Renato. Espaço urbano no Brasil agrícola moderno e desigualdades socioespaciais. *Terra Livre*, Goiânia, ano 21, v.2, n. 25, p. 13-33, jul-dez/2005c.
- ELIAS, Denise. Agronegócio e desigualdades socioespaciais. In: ELIAS, Denise; PEQUENO, Renato (orgs.). *Difusão do agronegócio e novas dinâmicas socioespaciais*. Fortaleza: BNB, 2006a. 474p. p. 29-86.
- ELIAS, Denise. Ensaio sobre os espaços agrícolas de exclusão. *Revista Nera*, Presidente Prudente, ano 9, n.8, p. 29-51, jan/jun 2006b.
- ELIAS, Denise. Redes agroindustriais e produção do espaço urbano no Brasil agrícola. In: ELIAS, Denise; SILVA, José Borzacchiello da; LIMA, Luiz Cruz (orgs.). *Panorama da Geografia Brasileira: problemáticas contemporâneas*. São Paulo: Anna Blume/Anpege, 2006c (p.221-238).

- ELIAS, Denise. Globalização e fragmentação do espaço agrícola do Brasil. *Scripta Nova*, Revista eletrônica de Geografia e Ciências Sociais. Universidad de Barcelona, v. X, n. 218 (03), 1 de agosto de 2006d. (nova série de Geocrítica, Cadernos críticos de Geografia Humana).
- FREIRE FILHO, Osni de Luna. Hierarquia urbana e modernização da agricultura. In: BERNARDES, J.A.; FREIRE FILHO, Osni de Luna (orgs.). *Geografias da Soja*. BR-163, fronteiras em mutação. Rio de Janeiro: Arquimedes Edições, 2006. p. 57-76.
- GOMES, Gustavo Maia. *Velhas secas em novos sertões*. Continuidade e mudanças na economia do Semi-Árido e dos Cerrados Nordestinos. Brasília: IPEA, 2001.
- HAESBAERT, Rogério. *Des-territorialização e identidade: a rede "gaúcha" no Nordeste*. Niterói: EDUFF, 1997. 293p.
- HAESBAERT, Rogério. Gaúchos e baianos no novo Nordeste: entre a globalização econômica e a reinvenção de identidades territoriais. In: CASTRO, I. E. e outros. (Org.). *Questões atuais da reorganização do território*. Rio de Janeiro: Bertrand Russel, 1996. p. 367-415.
- HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. 6. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1996.
- LENCIONI, S. Agricultura e urbanização. A intensificação do capital no campo e a nova relação rural urbano no Estado de São Paulo. In: *Revista do Departamento de Geografia*. Universidade de São Paulo, 1984, nº4. p. 41- 51.
- MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1990.
- MONTEIRO, Maria do Socorro Lira. *Ocupação do Cerrado piauiense: estratégia empresarial e especulação fundiária*. Campinas: UNICAMP, 2002. 225 p. Tese (Doutorado em Economia Aplicada).
- MORAES, Dione Carvalho de. "Memórias de um sertão desencantado (modernização agrícola, narrativas e atores sociais nos cerrados do sudoeste piauiense)". Campinas: Unicamp, 2000. 475 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais).
- MULLER, Geraldo. O núcleo do padrão agrário moderno. *São Paulo em Perspectiva*, v. 2, n. 4, p. 50-56, out./dez. 1988.
- MUNIZ, Alexandra Maria Vieira. "Reestruturação produtiva e trabalho agrícola no Baixo Jaguaribe: mudanças, permanências, desafios e tendências". Fortaleza: UECE, 2004, 318 p. Dissertação (Mestrado em Geografia).
- OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino de. Barbárie e modernidade: as transformações no campo e o agronegócio no Brasil. In: *Revista Terra Livre*, São Paulo: AGB, ano 19, n. 21, jul-dez, 2003, p. 113-156.
- OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino de. *Agricultura camponesa no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1997.
- PEQUENO, Renato. Transformações no espaço intra-urbano e processos de planejamento no Baixo Jaguaribe. In: ELIAS, Denise; PEQUENO, Renato (orgs.). *Difusão do agronegócio e novas dinâmicas socioespaciais*. Fortaleza: BNB, 2006b. 474p. p. 349-394.
- SANTOS, Milton. *O espaço dividido*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.
- SANTOS, Milton. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985.
- SANTOS, Milton. Os circuitos espaciais da produção. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A.

- de (Orgs.). *A construção do espaço*. São Paulo: Nobel, 1986a.
- SANTOS, Milton. A região concentrada e os circuitos produtivos. Texto apresentado como parte do relatório de pesquisa do projeto *O centro nacional: Crise mundial e redefinição da região polarizada*. São Paulo: Departamento de Geografia USP, 1986b (datilografado).
- SANTOS, Milton. *Metamorfoses do espaço habitado*. São Paulo: Hucitec, 1988.
- SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.
- SANTOS, Milton. *Técnica, espaço, tempo*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- SANTOS FILHO, Milton (coord.). *O processo de urbanização do oeste baiano*. Recife: Sudene, 1989.
- SILVA, Anelino Francisco da. *A relação cidade-campo: como analisá-la?* Natal: Imagem, 1998.
- SILVA, José Graziano da. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: Unicamp/IE, 1996.
- SILVA, José Graziano da. *Tecnologia e agricultura familiar*. Porto Alegre: UFRGS, 1999.
- SILVEIRA, Rogério L. L. da. Complexo agroindustrial, rede e território. In: DIAS, L. C; SILVEIRA, R. L. L. da. *Redes, sociedades e territórios*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005 (p.11-28).
- SORJ, B. *Estado e classes sociais na agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- VEIGA, José Eli da. A atualidade da contradição urbano-rural. In: *Análise territorial da Bahia rural*. Salvador: SEI, 2004. (Série estudos e pesquisas, 71) p.29-50.
- WEHRMANN, Magda Eva S. de F.; DUARTE, Laura Maria G. Sojicultor: agente de transformação nos cerrados brasileiros. In: DUARTE, L.M.G; THEODORO, S.H. (Orgs.). *Dilemas do Cerrado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

Introdução

Em pleno *boom* da borracha, em 05 de junho de 1888, o Parlamento do Império era palco do seguinte acalorado debate sobre os interesses amazônicos (Cf. MENDES, 2001, p. 9):

- O Sr. Mancio Ribeiro: Quem melhor pode representá-los do que esses cidadãos que podem devar os vastos horizontes da Amazonia?
- O Sr. João Penido: Onde é essa Amazonia, de que o nobre deputado tanto tem fallado?
- O Sr. Mancio Ribeiro: Estude geographia, que V. Ex. devia saber desde menino (Riso)

Passaram-se já quase 120 anos desde esse importante debate acerca dos interesses que atingem a Amazônia e a pergunta, que produziu, na época, risos no plenário, parece permanecer sem resposta satisfatória. Ou de outra forma, será que se sabe com certeza “onde é essa Amazônia” de que tanto se fala? Ou, então, até onde vai a Amazônia? Ou, numa dimensão maior, qual é sua realidade atual e qual será seu futuro? Este texto trata de discutir temas emergentes que desafiam os estudos regionais para responder a essas indagações no atual contexto internacional em que a Amazônia se encontra.

E a tarefa não é trivial, o mundo se transformou e a Amazônia também, chega-se até a argumentar o fim da história e a liquidação da geografia, e de ser assim, como consequência, a negação da Amazônia. Trataremos aqui, portanto, de resgatar um pouco da história, da geografia, dos atores, e dos processos sociais e

econômicos que transformaram a região, identificando novos temas que desafiam e estimulam pesquisadores, estudiosos e curiosos, com interesses os mais diversos, os quais estão ajudando a entender melhor a realidade em que vivemos, com a esperança de contribuir para sua transformação. Os novos temas são numerosos e variados; trataremos aqui de quatro deles: (1) uma nova geografia, (2) um novo contexto, (3) uma nova visão, e (4) uma nova cooperação, referindo-nos à Amazônia como um todo e não somente à Amazônia brasileira.

Uma nova geografia

O processo de globalização, a mundialização dos mercados, o extraordinário avanço das telecomunicações, a modernização dos transportes e o fortalecimento da sociedade e do mercado do conhecimento, entre outros fatores, modificaram profundamente a geografia mundial. No atual contexto internacional, “a estrutura de referência do comportamento econômico constitui, cada vez mais, um conjunto *variado* (no espaço) e *variável* (no tempo) de recursos, mercados e conhecimento tecnológico e, cada vez menos restrito às fronteiras nacionais e continentais” (CONTI, 2005, p. 214). Isso não significa, entretanto, a negação da geografia ou o fim da história; testemunha-se sim uma nova organização das atividades econômicas. Como acertadamente argumenta Becker (2004, p. 127), “se os fluxos financeiros são globais, os estoques de natureza estão localizados em territórios de Estados ou em espaços ainda não regulamentados juridicamente”. E nesta realidade a Amazônia passa a ter papel preponderante pelo enorme estoque de capital natural que ela possui.

O conhecimento desses estoques e de sua relação com as atividades econômicas desenvolvidas na própria região ou alhures, mas que dependem deles, urge uma definição mais precisa da região que se convencionou chamar de Amazônia. Esse nome, que para alguns representa uma das três marcas mais famosas no mundo após a Coca-Cola e Jesus Cristo (Cf. MENDES, 2001, p. 9), alcançou os mais altos palcos científicos e políticos do globo até o ponto da própria soberania do Brasil e dos países amazônicos ser questionada em prol do bem comum ou do equilíbrio ambiental do planeta, como bem o sintetiza a posição de Al Gore, Vice-Presidente dos Estados Unidos: “Ao contrário do que os brasileiros pensam, a Amazônia não é deles, mas de todos nós”. Soma-se a essa, outras declarações de alcance mundial igualmente preocupantes: “O Brasil precisa aceitar uma soberania relativa sobre a Amazônia” (François Mitterrand); “O Brasil deve delegar parte dos seus direitos sobre a Amazônia aos organismos internacionais competentes” (Mikhail Gorbachev); “A Amazônia é um patrimônio da humanidade. A posse dessa imensa área pelos países [amazônicos] é meramente circunstancial” (Conselho Mundial de Igrejas Cristãs); “Se

os países subdesenvolvidos não conseguem pagar suas dívidas externas, que vendam suas riquezas, seus territórios e suas fábricas” (Maragareth Tachter) (Cf. MENDES, 2001, p. 23-24).

É necessário, portanto, desmistificar a Amazônia, que cada um define conforme seus próprios interesses, criando, muitas vezes, novos mitos para justificar suas ações. A Amazônia tornou-se, queira-se ou não, uma questão nacional e global, mas que ainda hoje, como outrora, e apesar dos múltiplos avanços, falta muito por conhecer. Quem se atreve, por exemplo, a defini-la fisicamente com precisão; isto é, responder a aparentemente simples questão de afinal até onde vai a Amazônia? (ou será Amazônias?). Não é essa, por acaso, a essência da pergunta feita pelo Sr. João Penido cerca de 120 anos atrás no Parlamento imperial?

Mas qual é a importância de se definir regionalmente a Amazônia? Além da soberania nacional, gestores de políticas públicas e investimentos na Amazônia necessitam saber com clareza onde localizar tais investimentos; mas tal definição se faz necessária, também, para quantificar com precisão sua população, o capital humano, os estoques naturais disponíveis na região e analisar as mudanças espaciais ocorridas dentro dela. Manfred Grasserbauer (2005, p. vii), Diretor do Instituto do Meio Ambiente e Sustentabilidade da Comissão Européia, argumenta, acertadamente, a necessidade de se ter uma definição clara da região:

definir a extensão geográfica da Amazônia é fundamental para numerosos assuntos de ordem política, a começar por uma simples questão como a indicação da população local, e a terminar em problemas complexos como o cálculo do balanço do carbono na bacia do Amazonas como fator das alterações climáticas em nível planetário. Na verdade a Amazônia é um conjunto de ecossistemas com impacto realmente mundial, pelo que o seu desenvolvimento sustentável assume a maior importância, não só para os países envolvidos, mas também para toda a comunidade internacional.

Diversos esforços têm sido realizados para definir regionalmente a Amazônia, mas ainda não existe consenso. De certa forma tal definição passou a depender do que se quer fazer com uma determinada definição; isto é, a definição passou a depender de sua utilidade, e talvez nunca se chegue a uma definição única.

É fato reconhecido que a Amazônia não é somente brasileira, ela é compartilhada com outros países, mas sua delimitação depende dos critérios utilizados. Gutiérrez *et al.* (2004, p. 21) sintetizam bem o desafio que representa definir a Região Amazônica:

As expressões Amazônia, Pan-Amazônia, Amazônia Sul-Americana, Região Amazônica ou Grande Amazônia, compreendem diferentes

enfoques, discernimentos e representações espaciais. Em geral, esses termos referem-se à maior selva tropical úmida do planeta, localizada ao norte da América do Sul, à bacia hidrográfica do rio Amazonas, às nações que têm territórios nessas áreas, aos estados que promovem, através de ações conjuntas, o planejamento do desenvolvimento sustentável da Amazônia para preservar o meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais, aos limites artificiais de conveniência político-administrativa para a aplicação de incentivos fiscais em territórios determinados, aos povos que a habitam, e a sua fauna terrestre e aquática. Esses conceitos têm a dificuldade de que não se podem traduzir facilmente numa cartografia única, porque se referem a espaços diferentes cujos limites não necessariamente coincidem. A Amazônia, como entidade unificada, só pode existir como uma amálgama de regiões. Dessa forma pode-se afirmar que existem várias amazônias as quais conformam uma grande região, onde cada uma tem uma distribuição regional diferente.

A Tabela 1 apresenta três critérios freqüentemente utilizados para definir a Amazônia, conforme diversas fontes. Não são os únicos critérios para definir a região, há outros que incluem fatores biológicos, culturais, históricos, econômicos e até geopolíticos.

A *bacia hidrográfica* está constituída pela bacia do rio Amazonas e todos seus mais de 1000 rios que compõem o sistema fluvial da região. Aparentemente seria o critério mais simples para definir a região e o mais preciso para calcular sua extensão. Entretanto,

Tabela 1
Superfície da Região Amazônica conforme três critérios e diversas fontes (km²)

Fontes	Critérios		
	Bacia hidrográfica	Floresta tropical úmida	TCA
CDEA	7.350.621		
Dominguez	6.869.344	5.897.795	7.186.750
Branco	7.000.000		
Braga et al.	7.500.000		
Gutiérrez et al.	7.352.112	6.885.799	7.590.083
CI		6.683.926	

Fontes: Braga et. al, 1999; Branco, 1989; CDEA, 1992; CI, 2003; Dominguez, 1987; Gutiérrez et al. 2004,

to, como se pode observar, as estimativas variam por quase um milhão de quilômetros quadrados. Há, ainda, inclusive, controvérsia sobre o lugar exato de nascimento do rio Amazonas; mas há consenso, entretanto, que por esse critério não fariam parte da

Amazônia o Suriname nem a Guiana Francesa, cujos rios desaguam diretamente no Atlântico, e só uma minúscula parte da Guiana faria parte da região, constituída pela bacia do rio Takutu que desemboca num tributário do Amazonas (BERTRAND, 2005). Em compensação, grandes extensões do cerrado brasileiro e das altas montanhas nevadas dos Andes seriam consideradas amazônicas.

Restringindo-se a definição da Amazônia à área coberta pela *floresta tropical úmida com altas temperaturas*, as partes altas dos Andes e o cerrado brasileiro não fariam parte da região, ampliando, em contrapartida, maiores áreas ao norte, incluindo Guiana, Guiana Francesa, Suriname e uma parte maior da Venezuela; mas, como no critério de bacia hidrográfica, sua extensão é diferente conforme diversas fontes. Além do mais é uma extensão que varia ao longo do tempo, conforme a cobertura florestal se vai desmatando.

Uma terceira forma comumente utilizada para definir a Amazônia é sob critérios *administrativos ou legais*. Na Venezuela, por exemplo, a Amazônia refere-se, para fins de planejamento, ao Estado Amazonas; no caso do Equador, a Amazônia é definida como o Oriente, constituído por seis províncias: Napo, Sucumbios, Orellana, Pastaza, Morona Santiago, e Zamora Chichipe; e no Brasil, temos a Amazônia Legal, definida pela lei 1806, de 1953, que criou a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), antecessora da Sudam, criada em 1966 (hoje ADA).

Esse critério tende a integrar, em sua definição, os dois critérios anteriores, mas certamente inclui áreas que nada têm a ver com eles. Nesse critério se considera a definição da Amazônia conforme o Tratado de Cooperação Amazônica, que no seu Artigo Segundo determina que (MRE, 1978):

O presente Tratado se aplicará nos territórios das Partes Contratantes na Bacia Amazônica, assim como, também, em qualquer território de uma Parte Contratante que, pelas suas características geográficas, ecológicas ou econômicas, se considere estreitamente vinculado à mesma.

Como se pode notar, a definição de Amazônia pelo Tratado é extremamente imprecisa. Ficou a critério de cada país contratante definir sua própria Amazônia, o que gerou uma região *sui-generis*, já que alguns países consideram o critério de bacia, outros o critério de floresta, outros os dois critérios, e ainda outros consideram definições legais (como o Brasil). Além do mais, a Guiana Francesa não faz parte da Amazônia por esse critério, já que ela não é parte contratante; são países signatários do tratado: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Mesmo assim não há consenso quanto à sua extensão.

A preocupação de se ter uma definição mais precisa sobre a Amazônia aumentou nos últimos anos como resultado da relevância global que alcançou a problemática ambiental, do fortalecimento dos processos de integração sub-regional face ao processo de globalização, e da criação e trabalho da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA); além de interesses acadêmicos.

O Tratado de Cooperação Amazônica foi assinado por representantes dos governos dos países amazônicos em 1978. Com a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) em 2002 e a instalação de sua Secretaria Geral permanente em Brasília, em 2003, o Tratado fortalece suas ações na região, conseguindo que em 2004 o Conselho de Ministros de Relações Exteriores dos países contratantes, órgão máximo do Tratado, aprovasse seu plano estratégico de 10 anos (2004-2012) (OTCA, 2004).

A OTCA reconhece a dificuldade de não se ter uma definição precisa da região e a conseqüente falta de uma sistematização de dados estatísticos confiáveis que permita diagnosticar a realidade demográfica, social e econômica da Grande Amazônia e inventariar seus recursos (ARTEGA, 2005).

Tentando superar essas dificuldades, a OTCA empreende, em cooperação com diversos organismos e instituições científicas e acadêmicas nacionais e internacionais, uma série de iniciativas que permitam sistematizar, padronizar, divulgar e acessar informações estatísticas de diversos tipos relativas à Grande Amazônia².

Nesse sentido, a OTCA, em finais de 2004, solicitou à Comissão Européia apoio científico e técnico para conseguir a “definição dos limites geográficos da Amazônia” (EVA e HUBER, 2005, p. iii). Em resposta, a Comissão Européia encomendou a execução do trabalho ao Instituto do Meio Ambiente e Sustentabilidade (IMAS), Instituto da Comissão Européia que conta com acesso a moderna tecnologia e informação atualizada do globo, e que é responsável, entre outras coisas, pela elaboração do Mapa Mundial da Vegetação (Projeto TREES-*Tropical Ecosystem Environment Observation by Satellite*).

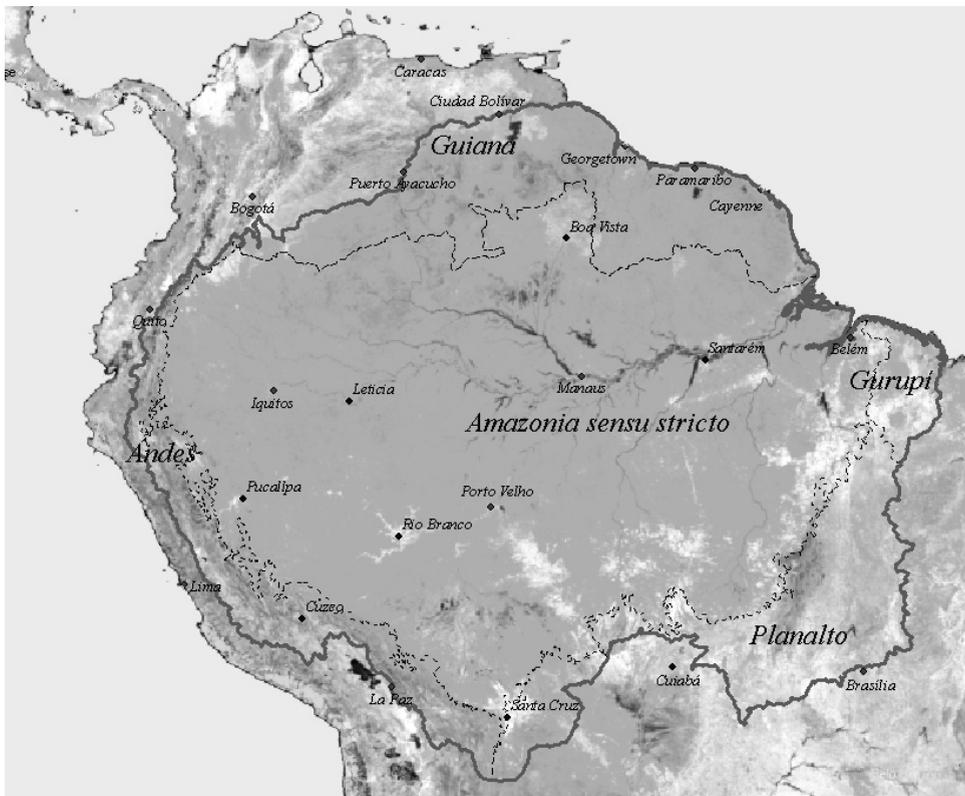
O IMAS produziu, com a participação de cientistas mundialmente conhecidos pelos seus trabalhos em estudos amazônicos, uma primeira proposta de definição geográfica da Região Amazônica. Nessa definição foi considerada a combinação de três critérios básicos: (1) o critério hidrográfico, baseado na extensão total das bacias dos rios Amazonas e Tocantins; (2) o critério ecológico, subdividindo o resultado da definição anterior em várias sub-regiões que pertencem a diferentes eco-regiões; e (3) o critério biogeográfico, complementando os anteriores, utilizando como indicador a extensão historicamente conhecida do bioma de floresta amazônica no norte da América do Sul; dividindo, preliminarmente, a Grande Região em cinco sub-regiões: (Ia) Amazônia *sensu stricto*, (Ib) Andes, (Ic) Planalto, (IIa) Guiana, (IIb) Gurupi. A área total da Região (*sensu latíssimo*) chegaria a 8.121.313 km², sendo a maior parte (68,6%) definida como Amazônia *Sensu Stricto*, que incorpora

a floresta tropical úmida das bacias hidrográficas do Amazonas e Tocantins (5.569.174 km²) (Figura 1, Tabela 2) (EVA e HUBER, 2005).

A proposta realizada pelo IMAS incorpora esforços anteriores de definir a região. Por exemplo, o Grupo de Pesquisa Meio Ambiente, População e Desenvolvimento da Amazônia (MAPAZ), do NAEA, tentou definir a Amazônia conforme as definições nacionais, a fim de calcular sua população e estudar sua dinâmica sócio-demográfica; chegando a produzir um mapa preliminar da Grande Amazônia, com a divisão municipal,

Figura 1

Amazônia *Sensu Latissimo*, sub-regiões e componentes



UNIDADE I = Bacia Hidrográfica do Amazonas e Tocantins [“Bacia Total do Amazonas” ou “Amazônia Hidrológica”]
Ia = *Amazônia sensu stricto* (biota de floresta tropical de planície das bacias do Amazonas e do Tocantins)
Ib = *Andes* (biota da bacia amazônica andina, não de planície, acima da cota de 700m)
Ic = *Planalto* (biota sul da bacia amazônica, não de planície)
UNIDADE II = Floresta tropical amazônica de planície fora da Unidade I
IIa = *Guiana*
IIb = *Gurupi*
Ia+IIa+IIb = Domínio completo do bioma da floresta amazônica [“Amazôniasensu lato” ou “Hylaea”]
I+II = Bacia hidrográfica completa do Amazonas e Tocantins + bioma da floresta amazônica de planície fora da bacia hidrográfica [“Amazônia *sensu latissimo*”]

Fonte: Eva e Huber, 2005, p. ii, 11.

Tabela 2
 Ocupação do solo das sub-regiões da Amazônia

Ocupação do solo	Área das sub-regiões, km ²						
	Ia	Ib	Ic	Ila	Ilb	Total	%
Florestas úmidas	4.586.909	237.013	34.976	805.007	56.418	5.720.323	70,4
Florestas tropicais secas	82.282	58.966	171.263	11.305	1.819	325.635	4,0
Floresta inundável	189.983	244	2.132	37.134	5.017	234.510	2,9
Agricultura	406.995	56.593	352.728	27.129	94.025	937.470	11,5
Pradarias e matos	235.344	196.562	299.629	81.308	3.064	815.907	10,0
Solos com vegetação esparsa ou escassa	97.660	4.826	4.222	8.279	1.120	86.108	1,1
Corpos de água	-	1.360	-	-	-	1.360	0,0
Total	5.569.174	555.564	864.951	970.161	161.463	8.121.313	100,0
%	68,6	6,8	10,7	11,9	2,0	100,0	

Fonte: Eva e Huber, 2005, p. 14.

Ia: Amazônia *sensu stricto*

Ib: Andes

Ic: Planalto

Ila: Guiana

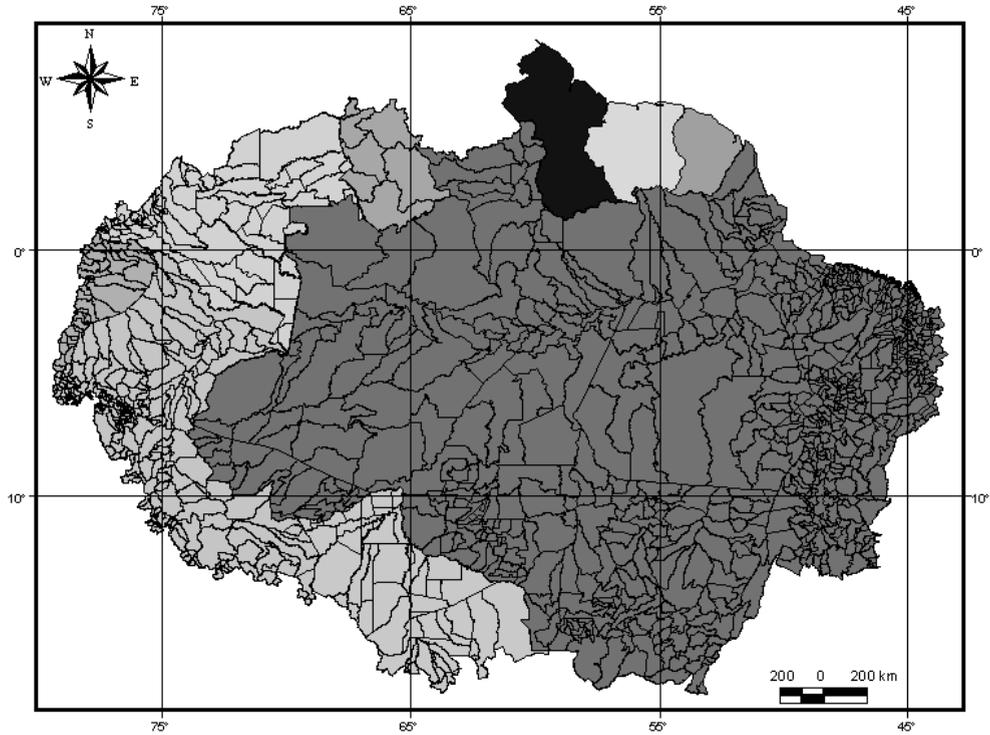
Ilb: Gurupi

para fins estatísticos (Figura 2). Considerando os censos demográficos de cada país, realizados ao redor do ano 2000, a extensão e a população total da Grande Amazônia chegaria aproximadamente a 8 milhões de km² e a 28 milhões de pessoas, incluindo cerca de 1 milhão de índios. Mais de 60% dessa população vive em áreas urbanas e em alguns países essa percentagem é ainda maior (ARAGÓN, 2005a).

Gutiérrez *et al.* (2004), por outro lado, analisaram as transformações do espaço na grande região, a qual, após mais de 500 anos de história, estaria, hoje, rodeada por um anel de povoamento que avança para o seu interior (Figura 3). Este anel de povoamento não poderia ser mais considerado como área de fronteira tradicionalmente definida, já que existiriam aqui atividades econômicas estruturadas, e não mais resultantes essencialmente da expansão econômica e demográfica que caracterizou o processo de povoamento da região. É o que Becker (2004; 2005a) chama, para o caso brasileiro, de fronteira consolidada ou área de povoamento consolidado, comandado por um intenso processo de urbanização.

Figura 2

Divisão político-administrativa da Grande Amazônia
(primeira aproximação, 2005)



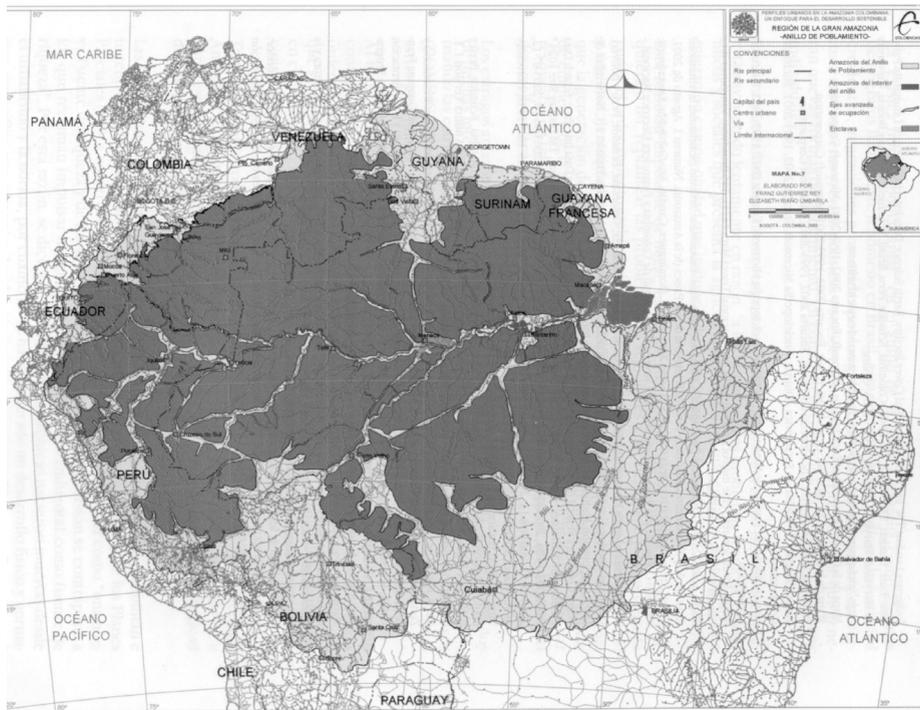
Fonte: Elaborado na base dos estudos desta coletânea, por Luis E. Aragón e José Luiz Felix Neto

LEGENDA

- Amazônia Brasileira (Municípios)
- Guiana Francesa
- Suriname
- Guiana
- Amazônia Venezuelana (Municípios)
- Amazônia Colombiana (Municípios)
- Amazônia Equatoriana (Cantones)
- Amazônia Peruana (Distritos)
- Amazônia Boliviana (Municípios)

Fonte: Gutiérrez, et. al., 2004, p. 45

Figura 3
Anel de povoamento da Grande Amazônia



Essa dinâmica não estaria, portanto, restrita somente ao caso brasileiro, mas seria característica de todo o anel de povoamento da Grande Região, respeitando-se as especificidades nacionais. O mapa do anel de povoamento da Amazônia permite identificar claramente duas sub-regiões: uma de povoamento consolidado, organizada hierarquicamente em cidades, povoados e vilas, com ativas redes de transporte, comunicações, e de comercialização e cuja economia se baseia fundamentalmente na produção de mercadorias; e outra que se encontra rodeada pela primeira e que corresponde à floresta preservada ou que sofreu pouca intervenção, onde vive uma população constituída principalmente de caboclos e indígenas e onde predominam o extrativismo, a agricultura familiar, caça e pesca de pequeno porte, e diversas áreas de proteção e conservação ambiental delimitadas. Esta segunda sub-região encontra-se pressionada não somente pelo anel de povoamento, mas pela penetração ao longo dos rios e eixos rodoviários e pela influência de enclaves urbanos no meio da floresta como cidades de grande porte (Manaus, Iquitos), outras capitais estaduais (ou departamentais), acampamentos militares, e cidades de porte médio (GUTIÉRREZ *et al.*, 2004).

Essa realidade demanda um replanteamento da problemática amazônica em nível regional e local. Não é mais possível ignorar que a população da Amazônia vive hoje majoritariamente em áreas urbanas, que existe intensa migração intra-regional e que as zonas de povoamento consolidadas reestruturam a economia regional.

Um novo contexto

Se se pudesse resumir numa frase a razão de tanta atenção do mundo sobre a Amazônia, atualmente, poder-se-ia dizer que é pela imensa reserva de capital natural que ela possui. Ao final vive-se, hoje, acirrada disputa pelo controle e exploração desse capital, entre as potências detentoras da moderna tecnologia, localizadas nos países hegemônicos, e países detentores dos maiores estoques de natureza, localizados principalmente em países periféricos (BECKER, 2004). É esse o novo contexto em que a Amazônia se encontra e ele intervém na formulação de políticas públicas com uma nova visão e no estabelecimento de uma cooperação em novos termos.

Quando o homem, pela primeira vez na história da humanidade, consegue ver a terra desde o espaço sideral, aguça sua consciência coletiva sobre os limites naturais do planeta: “a terra é azul,” expressava admirado, em 1961, Yuri Gagarin contornando o planeta pela primeira vez; “um pequeno passo para o homem, mas uma grande conquista para a humanidade,” dizia Neil Armonstrong, em 1969, ao pisar pela primeira vez na Lua. Desde então, determinados recursos naturais, até o momento considerados abundantes e de livre acesso, tornaram-se escassos, se lhes atribuindo um valor econômico, convertendo-os, portanto, em mercadorias; *mercadorias fictícias* as definiria alguém, por não serem “objetos produzidos para venda no mercado”: a água, o ar, e a biodiversidade, por enquanto (BECKER, 2004, p. 129). Em resposta, o movimento ambientalista ao redor do mundo intensificou-se, demandando mudanças profundas do atual modelo de desenvolvimento, tal como se reconhece na Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992, que consagrou o conceito de desenvolvimento sustentável.

Como entra a Amazônia nesse contexto? Através das tentativas de regulação global do uso, ou mercado desses recursos.

A *água*³ é um dos mais escassos e mal distribuídos recursos naturais: 97,5% da água existente na Terra é salgada e somente 1% é água doce facilmente utilizável, e a Amazônia concentra pelo menos 15% desta água; enquanto que existem extensas áreas no mundo com severas limitações de água. Se medidas urgentes não forem tomadas, 2/3 da humanidade terão escassez de água até o ano de 2025. Que medidas são necessárias para resolver esse problema e qual é o papel que joga a Amazônia neste processo na medida em que a questão da água está tornando-se uma das

problemáticas mais candentes de nosso tempo? Como conciliar o valor econômico e o caráter vital da água numa região extremamente abundante desse recurso?

Até recentemente, técnicos tinham respostas rápidas para o problema da acessibilidade da água: construir enormes barragens, desalinizar água do mar, transferir água por aquedutos de áreas úmidas para áreas secas, transpor rios caudalosos. Atualmente, tais soluções não estão sendo facilmente aceitas; elas são econômica e ambientalmente custosas. Procuram-se, então, soluções para diminuir a demanda, inclusive a privatização de serviços com mercado regulado pela Organização Mundial de Comércio (OMC). Há sugestões da criação de um mercado internacional de água através do qual países com escassez poderiam comprar água de países com abundância; ou inclusive a criação de uma Organização de Países Exportadores de Água. Mas surge uma pergunta: É a água realmente o “ouro azul” de nossos tempos com

Tabela 3

Disponibilidade de água doce e acesso à fonte melhorada de água doce e a serviço sanitário melhorado nos países amazônicos e em países selecionados com severa escassez de água

País	Índice de desenvolvimento humano* (2002)		Disponibilidade de água**		% população com acesso sustentável a* (2000)	
	Posição	Índice	Posição	m ³ /p/ano(2000)	Fonte melhorada de água	Serviço sanitário melhorado
Países amazônicos						
Suriname	67	0.780	6	229,566	82	93
Venezuela	68	0.778	23	51,021	83	68
Brasil	72	0.775	25	48,314	87	76
Colômbia	73	0.773	24	50,635	91	86
Peru	85	0.752	17	74,546	80	71
Equador	100	0.735	33	34,161	85	86
Guiana	104	0.719	5	316,689	94	87
Bolívia	114	0.681	16	74,743	83	70
Guiana Fr.	-	-	3	812,121	-	-
Países selecionados com disponibilidade de menos de 1.000 m ³ de água por pessoa por ano						
Líbia	58	0.794	174	113	72	97
Arábia Saudita	77	0.768	173	118	100	95
Jordânia	90	0.750	170	179	96	99
Tunísia	92	0.745	162	482	80	84
Argélia	108	0.704	163	478	89	92
Egito	120	0.653	156	859	97	98
Marrocos	125	0.620	155	971	80	68

Fontes: * UNDP, 2004; ** UN, 2003.

valor estratégico similar ao do petróleo no século XX, e pode, ela, ser mercantilizada em termos semelhantes?

O frágil ecossistema amazônico é regulado pela abundância de água e seu ciclo hidrológico. Alterações deste ciclo afetarão toda a vida da região com sérias implicações em outras partes da América do Sul e outros continentes. Políticas públicas relacionadas com a água, entretanto, são quase exclusivamente dirigidas à solução de problemas em áreas de escassez, deixando de lado problemas em áreas de abundância.

Grande quantidade de água doce, densa floresta tropical e grande diversidade biológica e cultural são características típicas desta enorme região e seu funcionamento está intimamente relacionado e dependente de cada um desses fatores. A descarga de água do rio Amazonas no oceano Atlântico é estimada em cerca de 300 mil metros cúbicos por segundo e a de sedimentos em 1 bilhão de toneladas por ano, os quais se dispersam ao longo da costa alcançando o delta do rio Orinoco, na Venezuela.

Essas características poderiam levar à conclusão apressada de que problemas relacionados à água não deveriam existir na Amazônia. Este é precisamente o problema: associar a problemática da água somente à escassez, negligenciando o relacionado ao acesso ao recurso. A vida na Amazônia depende de grande quantidade de água, e uma gestão inadequada pode gerar distúrbios ecológicos com sérios riscos para o meio ambiente, a saúde e a qualidade de vida das populações que habitam a Região.

Com o aumento do desmatamento ou substituição da vegetação, o incremento da população e urbanização, a construção de estradas, barragens e complexos de infra-estrutura, a expansão da agricultura mecanizada e agropecuária, a exploração de petróleo e a mineração e o fracasso de inúmeros planos de desenvolvimento, as perturbações dos ecossistemas amazônicos tem-se intensificado em nível local afetando a biodiversidade, os micro climas e a qualidade dos recursos hídricos (SOUZA, ROCHA e COHEN, 2003).

A escassez relativa e a distribuição desigual no globo têm transformado a água num lucrativo bem econômico. Associadas a esse fenômeno, as brutais disparidades sociais, econômicas e regionais na maioria dos países em desenvolvimento têm restringido o direito universal de água para todos, proclamado pelas Nações Unidas (COSTA, 2003). Essa situação conduz ao paradoxo de pessoas que vivem em países com pouca disponibilidade de água terem maior acesso à água potável que em muitos países com abundância desse recurso.

A demanda por água tende a aumentar no planeta já que mais gente passa a morar em cidades e a competição entre diferentes usos do recurso se torna mais acirrada na medida que aumenta a industrialização e a agricultura, tornando a água ainda mais valorizada economicamente. Não resta dúvida que nesse cenário aquelas regiões e países com grandes reservas de água doce apresentam vantagens extraordinárias e deverão

jogar um importante papel na geopolítica da água. Ao final, o ponto crítico refere-se à propriedade da água e a regulação de seu uso como mercadoria (CASTRO, 2003). Por outro lado, o debate continua no sentido de ver se esse recurso tão raro e vital como é a água doce pode ser tratado como um bem público que pertence à humanidade, ou se ela deve ser sujeita às regras do comércio. Qual é o limite entre ética e economia?

Conforme o Índice de Desenvolvimento Humano (UNDP, 2004), os países amazônicos estão posicionados entre o número 67 (Suriname) e 114 (Bolívia); o acesso à água potável varia de 80% da população no Peru a 94% na Guiana e o acesso a serviços sanitários de 93% no Suriname a 70% na Bolívia. Essas cifras referem-se principalmente às áreas urbanas, mas elas escondem importantes diferenças regionais. No Brasil, por exemplo, segundo o censo de 2000, somente 63,5% dos domicílios localizados nas áreas urbanas da região Norte tinham água encanada e somente 46,7% tinham instalações sanitárias de qualquer tipo. Nas áreas rurais, esses serviços são ainda mais limitados ou mesmo inexistentes.

Na realidade, os países amazônicos estão entre aqueles com maior disponibilidade de água no mundo. Numa escala de 180 países e territórios elaborada pelas Nações Unidas, que vai de uma disponibilidade de 10.767.857 m³ de água doce por pessoa, por ano, na Groenlândia (primeira posição), e de 1.563.168 m³ no Alaska (segunda posição) até uma disponibilidade de 10 m³ no Kuwait (última posição), os países amazônicos estão entre os primeiros 33, variando de 316.689 m³ na Guiana e 34.161 m³ no Equador (sem contar a Guiana Francesa com 812.121 m³) (UN, 2003). Essas cifras permitem reforçar a questão do acesso à água doce em relação a sua disponibilidade. Alguns países com severa escassez (menos de 1.000 m³/pessoa/ano) apresentam percentagens maiores ou similares de acesso à água e serviços sanitários que os países amazônicos, entre os quais se destacam a Arábia Saudita com uma disponibilidade de 118 m³ e acesso de 100% da população à fonte melhorada de água e 95% a serviço sanitário melhorado; a Jordânia com uma disponibilidade de 179 m³ e acesso de 96% da população à água e 99% a serviço sanitário; o Egito com uma disponibilidade de 859 m³ e um acesso de 97% da população à água e 98% a serviço sanitário; para mencionar somente alguns (Tabela 3).

Fica claro, portanto, que os problemas relacionados com o uso da água na Amazônia estão relacionados principalmente à gestão do recurso e a políticas públicas. É Evidente, como Becker (2003) aponta, que a problemática do uso da água na Amazônia é diferente da problemática do uso desse recurso em nível global ou mesmo nacional. Enquanto os problemas globais são basicamente caracterizados pela escassez ou pouca disponibilidade e grande aumento do consumo, na Amazônia os problemas relacionam-se ao paradoxo da abundância da água com reduzido acesso da população, devido principalmente à frágil rede de distribuição e má qualidade dos serviços. Nesse

sentido, são urgentes medidas especiais para atender as necessidades específicas nessa Região. Entre outros questionamentos, deve-se considerar como lidar com problemas relacionados à abundância de água nas áreas tropicais, como a dispersão de doenças de origem hídrica que ocorre a velocidades muito rápidas, às enchentes, ao transporte, ao saneamento, às secas ocasionais extremamente prolongadas, e ao melhoramento da qualidade da água para consumo humano. E finalmente, como lidar com o processo de privatização da água para consumo doméstico numa Região com enorme quantidade de água como a Amazônia?

Noutra dimensão, o reconhecimento do impacto da acumulação de dióxido de carbono (CO₂) na atmosfera no aquecimento da terra urge o Protocolo de Quioto, que determina que os países industrializados, principais responsáveis pela poluição do ar, deverão reduzir em 5,2% todas as emissões, segundo os níveis de 1990. Dos altos custos na geração e adoção de tecnologias limpas e as radicais mudanças nos hábitos de consumo necessários nesses países para alcançar essa meta, deriva a forma proposta para as indústrias de comercialização de créditos de carbono em nível global, resultando num verdadeiro *mercado do ar* (BECKER, 2004), através do qual países ou empresas que conseguirem reduzir suas emissões de gases causadores do efeito estufa abaixo de suas metas poderão vender essa diferença (crédito) para outro país ou empresa que não conseguiu alcançar tal meta. Nesse sentido, os países amazônicos poderão tomar vantagem da comercialização internacional de créditos de seqüestro de carbono caso se avance significativamente no uso de fontes limpas de energia, e, sobretudo, com a possibilidade de usar a absorção de CO₂ na vegetação (BECKER, 2004).

A comercialização do ar, entretanto, tem gerado acaloradas polêmicas, entre as quais se destaca como principal a controvérsia dos países industrializados continuarem poluindo ao não diminuírem, no seu território, as suas próprias emissões de gases ao compensarem tais emissões com a compra de créditos de países subdesenvolvidos. Seja como for, a Amazônia é central nessa discussão, ao considerá-la como um sumidouro de CO₂, ainda que não exista consenso sobre isto.

Outro tema na ordem do dia é a questão da *regulação do mercado da biodiversidade*. Reconhece-se atualmente que a Amazônia possui a maior biodiversidade do planeta. Com a tendência atual de mercantilização da natureza (BECKER, 2004), a biodiversidade torna-se uma questão central para a região. Como regular sua utilização, ou mercado? Como incorporar nessa regulação o direito de propriedade das comunidades que desenvolveram práticas sociais que redundaram na preservação ou inclusive na ampliação da própria biodiversidade? (NEVES, 1992). Como incorporar nesse processo o saber local?

São perguntas ainda não plenamente respondidas, enquanto a apropriação da biodiversidade segue gerando lucros significativos com a biopirataria, e patentes

estrangeiras. Talvez seja este o campo mais difícil de exercer a soberania nacional na Amazônia, mesmo que a biodiversidade tenha-se aceitado como a maior riqueza da região (BECKER, 2004).

Uma nova visão

Independentemente dos processos particulares que acompanharam a história da Amazônia em cada país, a Grande Região apresenta hoje características que a diferenciam daquela região de meados de século. Entre os aspectos mais expressivos que aconteceram na região, podem-se notar (MENDES e SACHS, 1998, entre outros): (a) um notável crescimento demográfico, sobretudo de populações urbanas; (b) um não menos notável crescimento econômico; (c) um visível crescimento das desigualdades sociais; (d) em certas áreas, avançada depredação da natureza; (e) a superação de mitos ditos científicos e a criação de outros; (d) avanço na discussão geopolítica relacionada com a soberania e com a exploração dos recursos naturais; (f) importantes avanços em termos de descobertas científicas; (g) inserção do fator sustentabilidade nas análises e processos decisórios; (h) alcance global, e em muitos casos, nacional das questões regionais; (i) avanço na superação de conflitos fronteiriços; (j) aumento do narcotráfico e da intervenção internacional de seu controle; (k) avanço do movimento ambientalista internacional relacionado com a Amazônia; (l) construção de parcerias nos mais diferentes níveis; (m) envolvimento da Amazônia e seus atores em múltiplas redes locais, nacionais e internacionais.

A visão mítica da Amazônia como vazio demográfico, inferno verde, ou pulmão do mundo, foi superada, gerando um lento processo de construção duma nova visão da região. Reconhece-se, pelo menos no discurso, que a riqueza maior da região é sua biodiversidade, sua floresta, enfim seu capital natural, e que as atenções devem ser voltadas para o desenvolvimento sustentável de tal forma que atenda às necessidades das populações que ali vivem. Nesse sentido os jargões de “terra sem homens para homens sem terra”, e de “integrar para não entregar” são substituídos por “desenvolver sem destruir”; esboçam-se agendas de desenvolvimento seguindo o ideário do desenvolvimento sustentável e formulam-se programas ambiciosos de cooperação.

Nessa nova visão e considerando o âmbito internacional em que a Amazônia se encontra atualmente, os ecossistemas e recursos naturais da região passam (ou deveriam passar) a ser vistos em nível da Grande Região, e no contexto das transformações de seu território. Essa nova visão exige um modelo de desenvolvimento capaz de gerar riqueza e emprego sem destruir o que resta de floresta. Nesse caminho, novas bases são (ou deverão ser) incorporadas na formulação de políticas públicas de desenvolvimento sustentável para a Amazônia, entre as quais se destacam:

(1) consideração dos processos de conservação ambiental e desenvolvimento como complementares: não haverá desenvolvimento sem conservação, nem conservação sem desenvolvimento, o que significa promover crescimento econômico com inclusão social e conservação ambiental;

(2) enfrentar tal desafio demanda a geração e uso de modernas tecnologias apropriadas ao meio; uma verdadeira “revolução científico-técnica para a Amazônia” (BECKER, 2005b, p. 631) capaz de transformar e valorar o patrimônio natural, fazendo-o competitivo no mercado (local, nacional e internacional) sem destruir a floresta nem afetar a biodiversidade;

(3) reconhecimento de que a Amazônia se transformou profundamente, tornando-se uma questão global e nacional, trazendo à luz na região novos atores, novas redes, novas instituições, ONGs nacionais e internacionais, aumentando o poder local de comunidades na reivindicação de seus interesses, os quais demandam incorporação ativa nas propostas de desenvolvimento e na partilha de seus benefícios;

(4) reconhecimento de que não será possível encontrar caminhos duradouros a esses desafios sem contar com um robusto sistema de ciência e tecnologia na região, de tal forma que se possa relacionar de forma equilibrada com parceiros nacionais e internacionais (ARAGÓN, 2005b);

(5) aceitação do fato de que a Amazônia não é soberania somente de um país e que são necessários acordos entre os países que compartilhem a região sobre uma série de princípios básicos que orientem as políticas públicas em nível nacional, de tal forma que se consigam ações coordenadas, sustentáveis e complementares.

Uma nova cooperação

A concepção atual da Amazônia como uma região compartilhada fortalece-se com a visão global da Amazônia e o surgimento de processos de integração sub-regional. Esses processos de integração convertem-se em estratégias geopolíticas importantes no mundo face ao processo de globalização. Na América do Sul, por exemplo, além dos esforços de integração continental, surgem três blocos sub-regionais: A Comunidade Andina de Nações, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e o Mercosul.

Tradicionalmente, os maiores esforços de cooperação internacional relacionados com a Amazônia têm sido realizados de forma bilateral, seja entre países amazônicos, entre países amazônicos individualmente com países não amazônicos, principalmente com os Estados Unidos e países europeus, ou entre países amazônicos também individualmente com blocos de países, como a União Européia. Entre esses acordos se destacam o Projeto Experimento de Grande Escala da Biosfera-Atmosfera na Amazônia (LBA) e o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7).

O movimento ambientalista e o debate internacional sobre a importância da Amazônia na regulação do clima do globo e do enorme estoque de capital natural para

a economia do mundo têm alertado os países amazônicos sobre a sua soberania na região, fortalecendo a cooperação amazônica em busca de uma maior integração regional. Reconhece-se a negociação em bloco como importante barganha geopolítica nas negociações com estados e blocos poderosos. A negociação em bloco dos países amazônicos na regulação dos mercados do ar, da biodiversidade e da água, por exemplo, seria certamente uma força que beneficiaria a todos eles (BECKER, 2004).

Mas a implementação de ações concretas de cooperação que levem a uma maior integração dos países amazônicos requer a superação de desafios enormes, demanda, na realidade, uma nova forma de cooperar e uma nova forma de se integrar. Nesse contexto, muitas são as arestas que terão que ser aparadas entre os países amazônicos para implementar uma cooperação intensa que fortaleça sua união. Há que se reconhecer as diferenças sociais, culturais, políticas, econômicas e de desenvolvimento existentes entre os países. Só de línguas oficiais são cinco (francês, holandês, inglês, espanhol e português). As prioridades e desafios enfrentados por cada país são diferentes e a atenção voltada para a Amazônia é também diferenciada, sem contar que alguns países ainda sofrem as conseqüências de enfrentamentos bélicos entre si (Equador e Peru), ou dentro dos próprios países (Colômbia e Peru) e que existe na região, queira-se ou não, a ingerência e soberania dum país europeu (França/Guiana Francesa), com quem deverão se relacionar os demais países na definição dos destinos da região. A disputa pela hegemonia política na região é evidente nos últimos dias, protagonizada pelos diferentes discursos e atitudes dos presidentes do Brasil, da Venezuela e da Bolívia.

Por outro lado, a integração, seja ela física ou econômica, não poderá seguir o modelo tradicional adotado, com maior ou menor intensidade, por todos os países (BECKER, 2004). Se esse modelo nacional de desenvolvimento está em discussão atualmente, isso se aplica também para a integração da região; esta deverá seguir o novo contexto e visão em que a Amazônia se encontra atualmente. Deverá tomar-se vantagem do desenvolvimento da moderna tecnologia de comunicação e de transportes, da existência das inúmeras redes de toda ordem que operam na Amazônia colocando-a em contato com todas as escalas que se possa imaginar e, sobretudo, do uso de modernas tecnologias que valorizem o imenso capital natural existente na região sem destruí-lo, priorizando a participação da população que habita a região, levando até eles os benefícios desse desenvolvimento.

O Tratado de Cooperação Amazônica representa, no momento atual, o mecanismo necessário para induzir programas de cooperação que conduzam ao fortalecimento da integração amazônica. Com a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), a nova organização multilateral fortalece o ideário do desenvolvimento sustentável, aprovando um Plano Estratégico de longo prazo, através do qual poderá fortalecer significativamente a integração entre os países amazônicos. A missão

do Plano Estratégico da OTCA resume a nova estratégia que deveria ser seguida no atual contexto internacional em que a Amazônia se encontra (OTCA, 2004, p. 11):

No marco dos princípios consagrados no tratado em cumprimento dos mandatos das diferentes instâncias, fortalecer ou criar os mecanismos e instrumentos técnicos e financeiros, assim como as políticas comuns e compatíveis para tornar efetivos os processos de integração e desenvolvimento sustentável regional, fomentando a ativa participação dos países e dos atores regionais e locais na formulação e execução dos diferentes planos, programas e projetos, assim como na eqüitativa distribuição dos benefícios gerados, favorecendo a construção de sinergias que potenciem a capacidade de negociação do conjunto dos países em diferentes cenários globais de negociação diante dos temas de interesse regional.

O desafio está em alcançar tal missão!

Conclusão

Pode-se concluir com certa segurança de que hoje existe consenso sobre a necessidade de se ter uma visão da Amazônia como uma totalidade para melhor entender sua realidade, assim como para formular e implementar políticas públicas. Temas relacionados com a regulação dos mercados de recursos naturais como a água, o ar e a biodiversidade; o transporte e a integração regional; a preservação e conservação ambiental; o controle da biopirataria e o narcotráfico e muitos outros só poderão ser tratados se considerada a Amazônia como um todo.

Nesse sentido torna-se necessário ver os interesses da Amazônia num contexto novo, começando pelo conhecimento de sua nova realidade, suas transformações ao longo da história e seu papel relevante na geopolítica ambiental e econômica do mundo contemporâneo.

Não se pode mais ignorar a necessidade de se ter uma definição mais precisa da região e o estabelecimento de sistemas de informação capazes de armazenar e divulgar informações confiáveis e comparáveis para o conhecimento de sua realidade e planejamento do seu desenvolvimento.

Há que se reconhecer o papel estratégico que joga a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica no processo de integração amazônica, na mediação de possíveis conflitos entre os países amazônicos, na negociação em bloco com países e blocos poderosos e na coordenação de ações macrorregionais para o desenvolvimento da região.

Finalmente, enfrentar tais desafios requer a implementação de um sistema poderoso e eficiente de ciência e tecnologia na região capaz de produzir conhecimento científico e

de contribuir significativamente para o desenvolvimento sustentável regional voltado para a valorização do capital natural e o bem-estar das populações da região.

Notas

- ¹ Trabalho apresentado na mesa redonda “O tempo curto e o tempo longo: Questões emergentes e questões ausentes da pesquisa em estudos urbanos e regionais”. 58º. Reunião da SBPC, Florianópolis, 17-21 de julho, 2006.
- ² Por exemplo, a formulação de ações estratégicas para a Amazônia, resultado de reunião de trabalho realizada em parceria da OTCA e o Programa Ibero-americano de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (CYTED), São Paulo, 13-14 de março de 2006, envolvendo instituições de ciência e tecnologia de países amazônicos e agências de cooperação internacional.
- ³ Análises complementares deste assunto encontram-se em Dias e Aragón (2003) e Aragón (2006).

Referências

- ARAGÓN, Luis E. *Até onde vai a Amazônia e qual é a sua população?* In: Aragón, Luis E. (Org.) *Populações da Pan-Amazônia*. Belém: NAEA, 2005a, p. 13-23.
- ARAGÓN, Luis E. *Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento científico e tecnológico da Amazônia*. Parcerias Estratégicas, n. 20, Parte 2, 2005b, p. 767-794.
- ARAGÓN, Luis E. *The Amazon Region Case Study: Issues of Local and Global Use of Water from the Amazon*. International workshop *Water and Ecosystems: Water Resources Management in diverse Ecosystems and Providing Human Needs*. Hamilton (Canada), 14-16/06/2005. UNU/INWEH/UNESCO, 2006 (no prelo).
- ARTEAGA, Rosalía Serrano. Prefácio. In: Eva, H. D.; Huber, O. (Eds.) *Proposta para definição dos limites geográficos da Amazônia*. Luxemburgo: Comunidades Europeias, 2005, p. 5-6.
- BECKER, Bertha. Inserção da Amazônia na geopolítica da água: In: Aragón, Luis E.; CLÜSENER-GODT, Miguel (Orgs.) *Problemática do uso local e global da água da Amazônia*. Belém: UNESCO/NAEA, 2003, p. 273-298.
- BECKER, Bertha. *Amazônia: Mudanças estruturais e tendências na passagem do milênio*. In: MENDES, Armando Dias (Org.) *Amazônia: Terra e civilização*. Belém: Banco da Amazônia, 2004, p. 115-140.
- BECKER, Bertha. Dinâmica urbana na Amazônia. In: DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro Borges (Orgs.) *Economia e território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005a, p. 401-428.
- BECKER, Bertha. Ciência, tecnologia e informação para conhecimento e uso do patrimônio natural da Amazônia. *Parcerias Estratégicas*, n. 20, Parte 2, 2005b, p. 621-651.
- BERNARD, Deryck M. Observations on the status of demographic information in Guyana. In: ARAGÓN, Luis E. (Org.) *Populações da Pan-Amazônia*. Belém: NAEA, 2004, p. 103-114.

- BRAGA, B., et al. Sustainable water-resource development of the Amazon basin. In: BISWAS, Asit K., et al. (Eds.) *Management of Latin American river basins: Amazon, Plata and São Francisco*. Tokyo: United Nations University Press, 1999, p. 3-47.
- BRANCO, Samuel Murgel. *O desafio amazônico*. São Paulo: Editora Moderna, 1989.
- CASTRO, Edna. Geopolítica da água e novos dilemas a propósito da Amazônia e seus recursos naturais. In: ARAGÓN, Luis E.; CLÜSENER-GODT, Miguel (Orgs.) *Problemática do uso local e global da água da Amazônia*. Belém: UNESCO/NAEA, 2003, p. 321-342.
- CDEA – Commission on Development and Environment for Amazonia. *Amazonia without myths*. Washington, D. C.: IDB/UNDP/ACT, 1992.
- CI – Conservation Internacional. *Áreas silvestres: las últimas regiones vírgenes del mundo*. México: CEMEX, 2003.
- CONTI, Sergio. Espaço global versus espaço local: perspectiva sistêmica do desenvolvimento local. In: DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro Borges (Orgs.) *Economia e território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005, p. 210-250.
- COSTA, Wanderley Messias. Valorizar a água da Amazônia: uma estratégia de inserção nacional e internacional. In: ARAGÓN, Luis E.; CLÜSENER-GODT, Miguel (Orgs.) *Problemática do uso local e global da água da Amazônia*. Belém: UNESCO/NAEA, 2003, p. 299-320.
- DIAS, Marco Antonio Rodrigues e Aragón, Luis E. Cooperação amazônica para o conhecimento e o uso sustentável dos recursos hídricos da região. In: ARAGÓN, Luis E.; CLÜSENER-GODT, Miguel (Orgs.) *Problemática do uso local e global da água da Amazônia*. Belém: UNESCO/NAEA, 2003, p. 453-474.
- DOMINGUEZ, Camilo. Colombia y la Pan-Amazonia. In: Universidad Nacional de Colombia. *Colombia amazónica*. Bogotá, D. E.: FEN Colombia, 1987, p. 33-54.
- EVA, H. D.; HUBER, O. (Eds.) *Proposta para definição dos limites geográficos da Amazônia*. Luxemburgo: Comunidades Europeias, 2005.
- GRASSERBAUER, Manfred. Prefácio. In: EVA, H. D.; HUBER, O. (Eds.) *Proposta para definição dos limites geográficos da Amazônia*. Luxemburgo: Comunidades Europeias, 2005, p. 7.
- GUTIÉRREZ, Franz Rey; ACOSTA, Luis Eduardo Muñoz; SALAZAR, Carlos Ariel Cardona. *Perfiles urbanos en la Amazonia Colombiana: un enfoque para el desarrollo sostenible*. Bogotá: Instituto SINCHI, 2004.
- MENDES, Armando Dias. *Amazônia: modos de (o)usar*. Manaus: Editora Valer, 2001.
- MRE – Ministério das Relações Exteriores. *Tratado de Cooperação Amazônica*. Brasília: MRE, 1978.
- NEVES, Walter. Sociodiversidade e biodiversidade: dois lados de uma mesma equação. In: ARAGÓN, Luis E. (Org.). *Desenvolvimento sustentável dos trópicos úmidos*. Belém: UNAMAZ, 1992, p. 365-397.
- OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. *Plano estratégico da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (2004-2012)*. Brasília: OTCA, 2004.
- SACHS, Ignacy; MENDES, Armando Dias. Relatório Final. In: ARAGÓN, Luis E. (Org.). *Conferência Internacional Amazônia 21: uma agenda para um mundo sustentável*. Brasília: UNAMAZ/SCA, 1998, p. 245-250.

SOUZA, José Ricardo Santos; ROCHA, Edson José Paulion; COHEN, Júlia Clarinda Paiva. Avaliação dos impactos antropogênicos no ciclo da água na Amazônia. In: Aragón, Luis E.; CLÜSENER-GODT, Miguel (Orgs.). *Problemática do uso local e global da água da Amazônia*. Belém: UNESCO/NAEA, 2003, p. 69-94.

UN – United Nations. *Water for people, water for life: world water development report*. Paris: UNESCO, 2003.

UNDP – United Nations Development Programme. *Human Development Report-2004*. New York: UNDP, 2004.

3

A INTERVENÇÃO NA CIDADE DESAFIOS URBANÍSTICOS E ARQUITETÔNICOS

Cidade e liberdade

Um provérbio alemão do século XII, período onde renasceram as cidades como lugar de troca de mercadorias, idéias e experiências, prometia: “o ar das cidades liberta”. Escrito em 1971, *Arquitetura 2000: predições e métodos*, de Ch. Jencks, começa pela discussão sobre a liberdade e as nossas relações com a tradição e a memória e perscruta que cidades e edifícios teríamos justamente hoje, no início do século XXI. Para o “conservador”, diz Jencks, nossa liberdade no futuro só pode ser pensada preservando a estrutura existente. Seu futuro será, assim, o desdobramento das condições atuais, como a proeminência da tecnocultura, do consumo e das relações econômicas vigentes. Para o “revolucionário”, sempre temos como superar essas condições e reestruturar o sistema, inclusive por saltos e inesperadamente, como suscitado pelos eventos de maio de 1968, na França, onde não foram as exigências profissionais, de emprego ou mudanças políticas, mas o desejo de outras relações humanas, o motivo do movimento.

Pensar qual o planejamento urbano, hoje e amanhã, implica projetar, antes de tudo, as relações humanas e sociais que queremos estabelecer, mais do que em procurar aumentar a eficiência das condições atuais; ver que os reais problemas são os ideológicos, políticos e humanos, sobre os quais os arquitetos, enquanto arquitetos, podem e devem atuar. Se a cidade atinge dimensões tais que a impedem de ser pensada holisticamente, somos obrigados a considerá-la composta por “lugares” com alguma autonomia e independência, uma vez que nossa liberdade não tem poder de ação geral, mas só dentro desses níveis localizados, os quais devem ser abertos e coordenados com outros níveis para que o conjunto republicano funcione. Citando Jencks:

A liberdade consiste na aptidão de modificar e selecionar aquelas partes que têm importância para o problema particular de que se trata. Para essa classe de liberdade, escolhi em outro lugar o termo 'ad hocismo', [mas] os princípios permanecem os mesmos: é seccionando um sistema de um conjunto maior, transplantado a um novo contexto com uma finalidade particular e sem interferências desde cima.²

O papel do arquiteto e do urbanista nesse desenho aberto para a ação cívica e descentralizado frente ao todo seria, entre outros, reconhecer e enfatizar as vocações e as energias dos subsistemas, voltar a planejar "lugares", elencar e projetar os elementos disponibilizados para as combinações a serem decididas em comum com a comunidade e trabalhar também as zonas de contato e pontes físicas de interação entre esses subsistemas e lugares, entre si e com o todo.

Se fizermos uma crítica dessa predição de Jencks há trinta e cinco anos, verificamos que a cidade está longe de realizar aquela promessa de liberdade, que os arquitetos estão bem distantes daquele modo de atuação e que os cidadãos se sentem cada vez menos responsáveis pela construção de seu espaço e do organismo urbano, do qual só exigem o gozo e desfrute mais imediatos, sem qualquer mediação simbólica. Em suma: a promessa de liberdade cedeu lugar ao aumento da alienação tanto da cidade quanto do mundo em que vivemos e sobre os quais temos, como cidadãos e arquitetos, cada vez menos capacidade de intervenção propositiva e invenção de novos caminhos. O máximo que podemos é reagir contra.

À jusante dessa tradição, minha abordagem também começará por abordar o problema da cidade frente ao da liberdade. Há duas definições de liberdade que retiro de Isaiah Berlin (1988) e Benjamin Constant (1819): a "liberdade negativa", entendida como o não constrangimento do desejo individual e a "liberdade positiva", entendida como o desenvolvimento de nossas potencialidades dentro do organismo social e da responsabilidade e autonomia de construirmos o nosso próprio destino como indivíduos e cidadãos.³ Aquilo que demandamos do espaço público e a que devem atender as reformas urbanas contemporâneas diante da liberdade e do ambiente de trocas pós-medieval é pergunta que precede as soluções físicas demandadas aos planejadores, arquitetos e urbanistas para a pólis.

Se a liberdade que visamos é a negativa, de não constrangimento das demandas emanadas do privado, a reforma urbana contemporânea é aquela que dispensa o planejamento e que entende a cidade como lugar do gozo, do consumo, da retração das leis públicas, dos guetos ricos e pobres onde só se encontram aqueles de uma mesma "tribo", desinteressados de construir identidades coletivas e subjetividades livres e de providenciar uma apropriação pública e comum do espaço e do tempo. Nessa cidade da liberdade negativa, como nas ruas sob chuva ácida, cinzenta e de entrepostos de

Blade Runner, o espaço público é o detrito do espaço das grandes corporações e dos shoppings, o espaço onde não há *polis*, pois é justamente a política que perdeu espaço para a economia e a técnica oriundas das grandes corporações e sem compromisso com a sustentação da coesão cívica. É a cidade gerada pela ausência de projeto e pela demanda desmesurada. Não é o espaço do desejo, da festa e da troca de experiências, mas do gozo perpétuo, gozo este que exigimos que a cidade nos satisfaça: o que esta economia psíquica do gozo sem limites engendra é a não-cidade, a derrisão de leis, o cancelamento da memória e de qualquer diálogo seja entre os homens contemporâneos e entre as várias gerações que nela habitaram e deixaram suas marcas em edifícios e monumentos, seja entre os mais diversos saberes e com os que vão nascer.

O espaço público, hoje, tende a essa constrição, a essa desinvenção da cidade, a qual, cumpre lembrar, não existiu e nem naturalmente existirá para todo o sempre. As cidades foram necessárias, mas será que ainda o são? Será que já ofereceram sua contribuição ao nosso bem-estar no mundo? Será ainda o espaço essencial para nossas liberdades e realizações humanas? Estamos no momento onde a cidade pode ser cancelada e nos umbrais de uma idade média *hi-tech* que se anuncia pela proeminência do valor da segurança sobre o valor da liberdade; pela divisão da cidade em guetos e tribos, como figura na música *rap* onde a única relação que se estabelece é a do sujeito com os iguais que habitam o mesmo bairro periférico ou com o centro, visto como terra de ninguém e perdendo todos os níveis intersticiais de espaço físico e social; pelos *shoppings*, *pubs* e *cafés* onde apenas os mesmos se encontram, como nos condomínios fechados; pela perda da troca de experiências, da fricção corpórea e dialógica com aquele que é diverso de mim; pela substituição de todo encontro e atrito real pela nuvem *soft* e imprecisa do encontro virtual.

Nessa cidade do gozo, não há nem o projeto nem a pergunta pelo que deveríamos ser e pela humanidade do homem em que deveríamos nos educar. Pois é o próprio conceito de “humano” que torna-se opaco diante da racionalização técnica das relações sociais e do avanço do mundo dos artifícios e das próteses de toda espécie. Nela, também não há nem a memória nem a pergunta pelo que somos, de onde viemos e para onde vamos. Enquanto objeto do gozo, abole-se dela a mediação simbólica e a representação social, pois a fizemos apenas em resposta a uma demanda de mercadorias e informações, de problemas técnicos e funcionais e de domesticação absoluta das relações sociais. Uma cidade sem metáforas e símbolos, uma cidade só de signos de nossa alienação: “o ar das cidades tiraniza”, é o que respiramos nas claustrofóbicas ruas de *Blade Runner*. Uma cidade que não nos dá a ver nem os outros do espaço e nem os outros do tempo, pois ela se esgota em saciar o gozo efêmero, não institui nenhum sentido de permanência ou identidade, não providencia a durabilidade necessária à emergência da familiaridade, da historicidade,

do lugar e do cosmos que contradita o caos, substitui a apropriação coletiva do espaço e do tempo vividos pelo espaço espetacularizado e pelo tempo congelado. É uma cidade concebida como somatória de partes e não como uma “república”, a qual talvez seja impossível de construir diante da magnitude megalopolitana. Nos interstícios entre suas partes, o espaço público se perde, se aniquila, é resíduo do privado ou local onde saciar os desejos que transbordam do universo particular. Precisamos e queremos a cidade, hoje? Ou queremos a não-cidade, a cidade do gozo?

Responder que ainda queremos a cidade e o “público” implica recolocar a política e as humanidades regulando a técnica e a economia. Implica caminhar, simultaneamente, em direção às origens e ao futuro, mediante um projeto de cidade enquanto construção social e física. E, principalmente, requer expandir o presente, no sentido de encontrar nele as várias possibilidades existentes e colocá-las em interação através de pontes ou zonas de contato produzidas nas fronteiras internas do tecido urbano e social. Em função do futuro, cegamo-nos ao presente e à multiplicidade de saberes, tempos, culturas e experiências nele contidos, mas silenciados. É preciso encontrar neste presente o que há de promessa de liberdade, autonomia e emancipação, ou seja, de “república”, além da “pseudo-democracia” na qual só se escolhe aquilo que é mais apto a atender o gozo a curto prazo e às necessidades imediatas: uma república capaz de nos reinventar como cidadãos e fazer-nos responsáveis por ela enquanto origem e destino comuns. Ou seja, é preciso fazer circular, contra o domínio vigente da “liberdade negativa”, aquele da “liberdade positiva” que só pode se realizar no encontro com o outro com o qual realizo trocas e estabeleço um ambiente onde posso realizar minhas potencialidades, minha ação de âmbito público e contribuir para a invenção de novas estruturas.

Os lugares da cidade e do espaço público

Lugar da liberdade, do projeto, da responsabilidade, da autonomia e das trocas intra- e intergeracionais, a cidade tem representado cada vez menos a sociedade nela abrigada. J. Rykwert, em *A Sedução do Lugar*, procura aproximá-la do cidadão e seu poder de decisão. Em seu diagnóstico, ele avalia que o planejamento urbano tem sido comandado pelas grandes corporações privadas, às quais, inclusive, o poder público se submete. À reboque do que é definido pelos economistas, sociólogos e tecnocratas, arquitetos e urbanistas são contratados pelas corporações e pelo poder público, não mais para projetar a cidade, mas para maquiá-la. A questão de fundo, creio, é nossa incapacidade atual de visar ao que deveríamos ser e limitar-nos a atender ao que somos e às nossas demandas imediatas e pragmáticas, dentre as quais puntifica as exigências do gozo, o que coloca o papel do arquiteto e da representação simbólica em segundo plano. Isso surge da alienação, de não nos sentirmos mais autores de nosso destino

e responsáveis por nosso espaço. Perdemos a capacidade de “dar forma” às cidades e a substituímos pelas explicações e levantamentos de dados estatísticos. Falta-nos tanto um projeto de cidade quanto de sociedade, falta-nos o “alhures” com que Henri Lefebvre conclui sua “revolução urbana”.⁴ O máximo que conseguimos é reagir “contra” intervenções propostas, inclusive pelo poder público. Não se passa do protesto ao projeto, afirma Rykwert, falta capacidade de prospecção para gerar cidades planejadas e organizadas contra a desorganização advinda dessa timidez de realizarmos planos “em que a primeira consideração é a forma urbana e a existência de algum diálogo com os habitantes”. É no espaço gerado por essa timidez que as grandes empresas e corporações vão construindo o perfil da cidade que habitamos, “uma cidade muito mais difusa e insidiosa das redes ‘organizadas’ pelos engenheiros sanitaristas e de tráfego cujos interstícios são preenchidos pelos construtores e especuladores: a cidade da eficiência conduzindo ao lucro.”⁵ Ou será que é passado o tempo de gerarmos os planos de uma cidade enquanto tal?

Como proposta para recuperar a autonomia e liberdade condizentes ao espaço citadino, Rykwert apresenta alguns caminhos. Analisando o *Centro Pompidou*, o *La Défense* e o *Les Halles*, em Paris, ele conclui pela necessidade de o poder público criar edifícios e novos espaços públicos de forma a desenvolver outras centralidades, pois é a centralidade em constituição e destruição contínuas o fenômeno urbano essencial, em paralelo com o antigo centro que deu origem à cidade e que deve ser vitalizado, como feito em Barcelona por Oriol Bohigas. Na minha interpretação, isso requer identificar vocações diversas em pontos distintos da cidade, os quais se interligariam como em um organismo onde cada parte do corpo tem uma função, a qual só adquire sentido dentro do todo. Não se trata, portanto, de sair reproduzindo centros polifuncionais por todo o tecido urbano, sempre iguais. Para serem lugares e dotados de um caráter e especificidade próprios, creio que esses centros devem abrigar vocações distintas uns dos outros e em relação ao centro maior, de modo a terem vitalidade e personalidade.

Esse aspecto é particularmente importante em cidades mais novas. Quando se trata de cidades antigas, ricas e com centralidades simbólicas bem constituídas, como as européias, é possível promover várias centralidades induzidas pelo poder público, como feito em Paris. Contudo, importar este critério para nossas cidades mais recentes, como Belo Horizonte, onde não há grande força simbólica e os recursos são escassos, não deve ser uma regra: creio que o melhor é não pulverizá-los em pontos isolados e dispersos e concentrá-los em alguns pontos e vocações existentes, de modo a promover este foco simbólico e imaginário que lhes dê referência e sirva como ponto de convergência da pólis e seus signos de reunião. Além disso, sendo o nosso problema o “urbano”, e não propriamente a cidade, uma vez que a sociedade industrial e de informação contemporânea dissolveu as fronteiras entre os mundos da cidade e rural,

cumprir que, no caso brasileiro, talvez a melhor reforma urbana seja a advinda de uma agrária que favoreça a fixação no campo e em cidades de pequeno e médio porte que se encontram atrofiadas.

A falta de um centro simbólico, ou o “centro sem coração”, como a Houston considerada por Rykwert no seu livro, é o resultado da dispersão e multiplicação amorfa de centralidades. São amorfas justamente por carecerem de planejamento urbano, da interpretação de contextos e coerência do tecido, da imagem e das vocações espaciais; por terem os edifícios e lugares públicos cedidos, sua proeminência para os prédios que representam o mundo das finanças, investimentos, negócios, comércios e grandes corporações. Como na pólis de Pausânias, não é apenas o muro que define as cidades, mas a presença e proeminência, inclusive física, das instituições e leis públicas, como a “prefeitura, o ginásio, o teatro, a praça do mercado, a fonte pública de água corrente”.⁶ Atualizar isso requer definir historicamente a cidade e as posições que nela ocupam as diversas instituições abrigadas. Como em Alberti no *De re aedificatoria* ou no “decoro” das cidades coloniais, ao menos as mineiras, isso implica estabelecer uma hierarquia de valores sociais e simbólicos que devem ter primazia e legibilidade no tecido urbano, implica trabalhar tanto a figura dos focos simbólicos quanto aquilo que lhes serve de fundo, como cotidiano e funcional, e que deve ser proporcionado com sobriedade, decoro e correção arquitetônica e urbanística.

A essa hierarquia do espaço corresponde também uma hierarquia do tempo e dos dias. Na cidade do gozo, todos os dias são levados para o festivo. Contudo, o que confere carga simbólica aos dias festivos e feriados, como os do nosso aniversário, da independência, das eleições, da Páscoa ou do Natal é justamente sua distinção em relação aos comuns em que trabalhamos. Só na cidade do gozo é que se perde essa diferenciação e os dias se aplainam homogeneamente. Da mesma forma, a hierarquia espacial é aquilo que confere riqueza e textura às paisagens urbanas dentro de um fundo comum, sentido a cada uma de suas partes e multiplicidade para atender aos vários níveis nela existentes, do monumento ao cotidiano, da poesia à prosa urbana. Há um perigo a ser evitado: é verdade que grandes intervenções em países de poucos recursos públicos só são possíveis quando os Estados tendem a ser centralizadores e totalitários, como é o caso da arquitetura nazista, concebida como propaganda da ideologia hegemônica. É preciso, portanto, manter um equilíbrio entre a necessidade das leis e instituições públicas adquirirem proeminência no espaço e configurarem a paisagem “republicana”, como também é preciso que elas expressem o poder cívico e fomentem as trocas, diálogos e encontros, e não o espetáculo do poder tirânico, ou seja, que configurem a “democracia”. Mas uma democracia que não se traduza na prevalência das partes sobre o todo e do privado sobre o público: uma “democracia republicana”, portanto, que propomos em lugar da “república democrática” moderna.

À pergunta pelo que nós e a cidade deveríamos ser, Rykwert recomenda não nos preocuparmos com o que inevitavelmente será, mas com a imaginação e com o dever da cidade garantir justiça a seus cidadãos.⁷ Mas quem define e faz essa justiça? E como é que uma cidade “parece” justa? Primeiramente, importa aqui realçar o valor do *design* da cidade e sua forma, pois a cidade do urbano é forma mais que sistema⁸, uma vez que a justiça deve ser vista. Isso implica reabilitar o poder de dar forma às cidades e às instituições e leis, como o fizeram arquitetos e urbanistas, e não pensar esta forma à deriva dos economistas, sociólogos, técnicos e construtores. São os grandes escritórios comerciais, nos quais arquitetos e urbanistas limitam-se ao revestimento e às decorações superficiais, que traçam os arranha-céus e os perfis citadinos em função da renda gerada, e não dos princípios de organização e de contexto. Ou será que também é passado o tempo da aplicação do *design* ao urbano, ao planejamento local e regional? Será isso uma utopia? Que seja: mas uma utopia do “alhores”, do que não tem lugar, concebida como modelo de tolerância e harmonia contrária às aglomerações caóticas e violentas, que serve como forma crítica às práticas urbanas correntes e que, creio, ainda tem seu lugar na construção do espaço político, mais que artístico ou técnico, que a pólis elabora.

Da nova Carta de Atenas, produzida pelo Conselho Europeu de Urbanismo em 1998, Rykwert extrai algumas orientações para o novo espaço público e para as cidades. O caráter delas, diz o professor da Universidade de Pensilvânia, é definido pelas qualidades dos seus edifícios e do espaço entre eles, e não pela primazia das soluções favoráveis à economia, à técnica e à pragmática imediatas. Enquanto *constructo* e artefato humano, a cidade não cresce apenas em obediência a leis naturais e econômicas, mas também em função dos desejos conscientes e inconscientes que fazemos entrar, como agentes, no jogo da sua definição. Tomo como pressuposto disso a crença, apesar de muito condenada pelos pós-modernistas, de que mudar o perfil físico da cidade é um dos fatores (mas não o único) que contribui para mudar a sociedade. Saltos, tumultos e recomeços inesperados estão presentes na cidade, cujo desenvolvimento não é natural, e convidam-nos a retornar ao problema da imagem e do design urbano, os quais foram colocados em ostracismo pelo planejamento urbano e regional comandado por sociólogos, economistas, especuladores, historiadores, demagogos, tecnocratas e burocratas, cujos discursos que tomaram a arquitetura e o urbanismo, incluindo os cursos de graduação, servem para apontar os defeitos e fracassos da cidade moderna e tratar marginalmente o problema do tecido urbano, mas são incapazes de proporem algo novo que supere seus prejuízos. Mais do que dos arquitetos, cujo trabalho é prospectivo mais do que explicativo ou descritivo, é deles, infelizmente, que tem emergido a consciência coletiva sobre a arquitetura e a cidade. A competência, por exemplo, de levantar dados por contato global e estatísticas

substituiu, em grande parte, a capacidade de gerar e inventar novas formas e espaços. Alerta-nos H. Lefebvre: “o urbanismo impede que o pensamento se torne reflexão sobre o possível, reflexão sobre o futuro. Ele o aprisiona numa situação em que três termos se enfrentam: a reflexão crítica, a ideologia reformista, a contestação esquerdista. Seria preciso sair dessa situação. Mas essa saída é por eles (o urbanismo e o urbanista) impedida.”⁹ Como resultado, a cidade torna-se um tecido amorfo que se estende por vias expressas, sem limites, hierarquias e “lugares”, sem articulação com os contextos físico e social, ilegíveis do ponto de vista simbólico e cultural. O inimigo maior, aqui, não é a cidade desordenada e caótica, mas a cidade alienante e anônima da metrópole, a cidade feita sem lugares, a cidade em que o espaço público é só uma máscara que o arquiteto decora, a cidade pensada como organização global e homogênea do espaço.¹⁰

Outro ponto recuperado por Rykwert é incentivar o uso misto e as zonas mistas, criando padrões vivos de uso do solo e resgatando a continuidade e diversidade da vida urbana. É preciso recuperar a “feitura de lugares”, conclui Rykwert. E isto implica não apenas em desenhar seus edifícios como também em desenhar o que está entre eles. O *design* urbano “em negativo”, que toma como objeto o tecido entre eles, é tão ou mais importante que o *design* dos edifícios que o limitam. Sem isso, não há a coordenação de lugares e a definição de uma textura adequada ao todo que a pólis almeja. Talvez o gigantismo das cidades imponha limites e voltamos aqui ao velho problema do número de habitantes possíveis para que uma república não se desfaça e que já encontramos desde Platão, Aristóteles e Rousseau. Afinal, o espaço da liberdade e o espaço da cidade foram delimitados e possíveis dentro do território da natureza, o qual ainda não havia sido totalmente tomado pelo urbano e aculturado. Cumpre saber qual o ponto de criticalidade em que aquela textura se desfaz e o todo se perde. Quando isto acontece, impõe-se o desmembramento de uma cidade em várias cidades: “as cidades da cidade” são uma possibilidade a ser levada a sério, como para a Cidade do México ou São Paulo. O que favoreceria, por exemplo, dar mais espaço para projetos sóbrios e planos pequenos e locais, em vez de sempre pensarmos em grandes planos para metrópoles cujo poder de unidade já está definitivamente comprometido. Massimo Cacciari, estudando Simmel, Proust e Benjamin, define a metrópole como o lugar da impossibilidade de qualquer síntese, de qualquer organismo e de qualquer interação entre o tempo individual e o tempo coletivo, espaço de crise, polimorfia e instabilidades definitivas. A metrópole tornou-se por demais contrastada, fragmentada e mutável. Ela recusa uma imagem coerente e explícita. Não basta, então, abdicar do planejamento global urbano, mas é preciso encontrarmos novas formas com que atuar nas suas partes e dar-lhes sentido dentro do todo inacessível. Sendo a cidade composta de várias cidades, como um sistema composto de vários subsistemas e níveis dotados de relativa autonomia, mas não de todo independentes, e não sendo mais

possível, inclusive pelas limitações dos recursos públicos, um planejamento holístico que dê conta da inteireza metropolitana, cumpre ao arquiteto e ao urbanista atuarem em níveis e setores localizados e nas zonas de contato entre eles, nas quais estabelecer pontes de interação, através de intervenções pontuais, desde a elaboração de próteses e detalhes qualificados até ações legislativas e ação política de repercussão local e contextualizada. Pois se as centralidades se fazem e se desfazem continuamente no urbano, então este é pontual, se localiza aqui e ali em centros momentâneos de uma ordem próxima, em dialética com uma ordem distante que agrupa as pontualidades distintas.¹¹ Esse processo Jencks denomina “seccionamento” e tem como objetivo “apoderar-se daquelas conseqüências e idéias que favoreçam e rechaçar aquelas de que não gostamos, projetando para frente novas combinações. Este método evita o fatalismo de aceitar ou rechaçar sistemas completos tal como nos são apresentados.”¹² Registremos que essa concepção é análoga à do corpo humano concebido como composto por subsistemas fechados e “autopoiéticos” dentro de uma organização complexa, tal como proposto para os sistemas biológicos em Maturana e Varela. Se a biologia promete ser o novo paradigma do saber no século XXI, substituindo o determinismo, a causalidade e a física moderna, vale a pena começar a pensar a cidade em relação a seus procedimentos e concepções e o papel da cultura e da arte como formadoras de uma organização humana contraposta à tendência entrópica da segunda lei da termodinâmica.

A maleabilidade do urbano acolhe nossas preferências e intenções enquanto arquitetos, as quais temos de dar forma para que participem do jogo da cidade, enquanto espaço físico e político. Afinal de contas, e para voltar ao diálogo entre a arquitetura e a biologia colocada pelo século XXI como paradigma no lugar da física, essa maleabilidade caracteriza também o “homem infinitamente plástico” gerado pela dominação e manipulação do código genético, e frente às quais deveremos equiparmo-nos mais fortemente com as armas da ética, da moral e da política republicana. A ação arquitetônica e urbanística prioritária seria não tanto definir uma imagem final das cidades, mas providenciar os mecanismos de sua abertura para a decisão das localidades sobre seus contextos específicos e sobre o espaço geral, tal como o projeto pretendido por Joaquim Guedes para o concurso do Centro Tecnológico Integrado, na Bicocca (MILÃO, 1987): o que o arquiteto pretende não é definir o espaço total, mas a articulação geral de uma linguagem dentro da qual as várias intervenções e decisões parcelares dos indivíduos e grupos se porão em diálogo e adquirirão coerência e sentido entre si.

Do ponto de vista político, Rykwert ressalta a necessidade do poder coletivo gerar projetos, presenças físicas e novas formas, e não apenas de “reagir contra”, como habitualmente fazem os movimentos sociais e populares, e reforçar as instâncias de decisão local, nas quais o cidadão realiza seu poder de ação, sua “liberdade positiva”,

muitas vezes contra as agências federais, municipais e instâncias privadas e estatais de projeto. Trata-se de reafirmar a identidade local das comunidades e sua autonomia, inclusive econômica, de modo a envolver os cidadãos num contínuo projeto da(s) cidade(s) e, dessa forma, arejar e abrir o processo de planejamento e recuperar o controle do tecido urbano: sua forma, diz Rykwert, não pode ser o produto de forças só aparentemente impessoais.¹³ Nessa mesma direção, Rykwert propõe a necessidade de descentralizar e ampliar os serviços que a cidade oferece e neles envolver a maior quantidade de pessoas. Para tal sugere, até mesmo, que a cidade adote times de futebol e crie cooperativas e mercados que comercializem os produtos nela feitos, identificados com “selos de proveniência”, como os gerados pela nova “agricultura urbana”, a qual também deve ser objeto de incentivo, zoneamento e lei de uso e ocupação do solo. O que importa é buscar uma economia diversificada para as cidades sem que se perca sua coesão cívica, a criação de lugares com personalidade própria sem que se perca a coesão física.

Meu receio com essa ênfase nas comunidades locais propostas por Rykwert é acentuar a rivalidade e os conflitos entre as cidades e suas partes e perder-se de vista a “república”. Reproduziríamos, aqui, a nível regional e territorial os mesmos interstícios amorfos e pulverizados decorrentes da multiplicação de centros sem o reconhecimento das vocações citadinas. É preciso ver as partes e camadas da cidade em relação ao todo urbano, e as cidades em relação ao todo regional e nacional, a menos que a solução para sua sobrevivência seja a reabilitação das cidades-estado da Antiguidade e do Renascimento. Por outro lado, também receio qualquer planejamento urbano geral que pretenda dar conta de cidades com dez milhões de habitantes ou mais. Para isso e as megaestruturas decorrentes dele seria necessária uma concentração demasiada de recursos e poder (no Estado ou nos partidos), só possível em regimes altamente centralizados, pouco capazes de incorporar o pluralismo e o dinamismo cultural e social das cidades contemporâneas e de expressar o poder e a autodeterminação do espaço pelos vários grupos sociais. Em favor do caminho seguido por Rykwert, mas tomado com prudência e avaliações contínuas, creio ser necessário dedicar-se mais ao trabalho sobre contextos e necessidades específicas que não requerem essa centralização forte, prescindem de idéias aprioris gerais e implicam em maior participação e responsabilidade daqueles grupos.

O espaço urbano é um produto que não resulta do pensamento e dos conceitos *a priori* de uma teoria imediatamente aplicável. Ele se faz lenta e circunstancialmente. Cumpriria aos planejadores reconhecerem os “lugares” que formam as várias “cidades” de uma cidade, os vários “públicos” do espaço público e trabalharem sobre eles, pois aí se dá a verdadeira experiência da pólis, em contraponto com a da entropia natural. O espaço físico comum decorrente dessa perspectiva – na qual reabilitamos a força do design e dos arquitetos na conformação do espaço citadino – comportaria estruturas

flexíveis e uma pluralidade de centros capazes de responder aos vários interesses dos grupos sociais e dar-lhes sua própria localidade e identidade. A cidade policêntrica parece ser a resposta arquitetônica ao pluralismo social e fere o *status quo* do “grande planejador urbano”. Em nome de um bem mítico ou vontade geral, esse “grande planejador” só consegue visar ao conjunto dos valores estabelecidos evidentes (*establishment*) e perde a pluralidade dos grupos, suas questões específicas e, sobretudo, o trabalho sobre as múltiplas zonas de contato entre eles e que não podem ser mais confundidas com o “buraco negro” do hipercentro, implodido pela própria voracidade centrípeta urbana.¹⁴ Essas zonas de contato em que se embriona a recuperação do espaço público enquanto lugar das trocas e das diferenças é um dos campos privilegiados de trabalho requerido pelo urbano enquanto instância que reúne diferenças e faz diferir aquilo que reúne; enquanto espaço da liberdade de produzir diferenças, diferir e inventar o que difere e articulá-los de maneira refletida.¹⁵

A chave do problema, portanto, consiste em equilibrar as expressões espaciais dos subsistemas que compõem as cidades da cidade com a expressão do público que os conforma dentro de uma “república”, de tradições, leis e destino comuns. Esse problema já aparecia em *A Cidade não é uma árvore*, de Ch. Alexander¹⁶, ao reconhecer que a principal riqueza da pólis é sua diversidade, a ser expressa em subsistemas dotados de autonomia, mas não demasiada ao ponto de enrijecê-los em subunidades que não se relacionam entre si.

É certo que a proliferação de diferentes estilos de vida tende a crescer ainda mais. De modo a que a pólis não resulte em subsistemas separados e segregados uns dos outros, o que anularia todo espaço público enquanto espaço de interação e trocas, e nem redunde em confusão e ilegibilidade da cidade e sua história, requer-se, simultaneamente, “desenhar” a cidade e fazê-la uma ambiente compreensível dessa pluralidade de subsistemas e níveis simbólicos. Enquanto criação cultural, a arquitetura e o planejamento viriam justamente para colocar na cidade, em sua imagem e em sua memória, aquilo que se dilui dentro do aumento “natural” de entropia social e espacial; para inserir formas em que se compreende o contexto, as necessidades e funções sociais e públicas que imantam idealmente os subsistemas, suas tradições e suas culturas, não isolando-os uns dos outros, mas dando-lhes, ao mesmo tempo, identidade, propriedade e interrelação com os demais. Cumpre-lhe, e ao espaço público correspondente, a tarefa de providenciar uma organização complexa e um diálogo de suas partes, sem matar-lhes a expressão na pólis e sem rompê-las do tecido urbano em que adquirem sentido.

Esses signos da cultura, tanto quanto as relações e atividades econômicas, formam os homens. Trata-se, portanto, de articular “língua e palavra”, o *nomos* geral e a expressão contextualizada, de procurar para a arquitetura e o espaço público uma “língua” que compreenda a relação entre a diversidade dos subsistemas e permita a

estes a “palavra”, enquanto seleção e criação local e contextualizada daquela língua.¹⁷ Uma arquitetura voltada para se comunicar com uma sociedade pluralista e fragmentada, como a que se expande no século XXI, deve articular-se de modo diferenciado, mas dentro de uma linguagem comum, em que não são admitidos clichês, padronizações fáceis e uma concepção monolítica e geral para os edifícios e a cidade como um todo. Os espaços devem proclamar a diversidade dos lugares, culturas e ideologias neles abrigados, suas funções sociais e simbólicas. Ao público cumpre articular uns subsistemas com outros que lhe são vizinhos e tornar compreensível uma articulação comum, mas não total e homogênea, dentro da abundância de informações e níveis que os percorrem.¹⁸

Considero importante recuperar a imaginação no planejamento urbano, de modo que nas cidades figurem a justiça e a liberdade, a participação e a responsabilidade, a prospecção daquilo que deveríamos ser em comunidade contraposta ao atendimento apenas pragmático e exclusivo de necessidades, infra-estruturas e critérios econômicos e funcionais emanados do privado e a conduzirem a cena.¹⁹ Para sair da liberdade negativa e conservadorismo, é preciso ir “alhores”. A renovação da cidade e sua forma, contudo, não pode ser feita se não for inserida na política em sentido elevado, de modo a não cair num esteticismo vazio e numa descontextualização condenada ao fracasso a médio prazo e promotora da alienação dos cidadãos em relação ao seu *habitat*, como creio ocorrer em Bilbao ou Tiradentes (MG). Rykwert enfatiza o potencial metafórico da cidade e seus edifícios como representação social e exemplifica bem isso com o ataque às torres gêmeas do WTC, em 11 de setembro de 2001. Essa potência é o que contextualiza e faz da cidade um local da identidade, da criação de “lugares” próprios e da construção e promoção da *polis*, física e cívica. Só essa faculdade metafórica, que está além do construir funcional e esteticamente, nos permite ocupar o mundo, termos um lugar nele e negociar nossa ocupação do meio físico urbano geral.

Notas

- ¹ Este trabalho foi apresentado de forma oral e resumida em 20/07/2006 em mesa-redonda na SBPC realizada em Florianópolis, juntamente com Frederico Rosa Borges de Holanda (UnB) e Virgínia Pontual (UFPE). Ele integra nossa produção na pesquisa “Arquitetura, Humanismo e República” desenvolvida com o apoio do CNPq, o qual agradecemos.
- ² JENCKS, Charles. *Arquitectura 2000: predicciones y métodos*, p. 58.
- ³ Cf. BIGNOTTO, Newton. República dos antigos, república dos modernos. *Revista USP*, n. 59, São Paulo, set./out./nov. 2003, p. 36-45. Bignotto remete-nos às fontes: GAUCHET, Marcel. *Benjamim Constant, de la liberté chez modernes*. Paris: Hachette, 1980; BERLIN, Isaiah. Deux conception de la liberté. In: *Eloge de la liberté*. Paris: Calmann-Lévy, 1988, p. 167-218.

- ⁴ Cf. LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*.
- ⁵ RYKWERT, Joseph. *A sedução do lugar: a história e o futuro da cidade*, p. 330.
- ⁶ Cit. RYKWERT, Joseph. *A sedução do lugar: a história e o futuro da cidade*, p. 20.
- ⁷ RYKWERT, Joseph. *A sedução do lugar: a história e o futuro da cidade*, p. 323.
- ⁸ “Portanto, o urbano é uma forma pura: o ponto de encontro, o lugar de uma reunião, a simultaneidade. Essa forma não tem nenhum conteúdo específico, mas tudo a ela vem e nela vive.” LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*, p. 112.
- ⁹ LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*, p. 147.
- ¹⁰ “Quanto ao urbano, ele só pode se constituir e favorecer o ‘habitar’ invertendo a ordem estatista e a estratégia que organiza globalmente o espaço, de maneira coercitiva e homogeneizante, absorvendo, por conseguinte, os níveis subordinados, o urbano e o habitar.” LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*, p. 163.
- ¹¹ É o que Lefebvre chama de dialética entre lugar e não-lugar, ordem e desordem. Cf. LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*, p. 157.
- ¹² JENCKS, Charles. *Arquitetura 2000: predições y métodos*, p. 35.
- ¹³ RYKWERT, Joseph. *A sedução do lugar: a história e o futuro da cidade*, p. 371.
- ¹⁴ Cf. LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*, p. 112.
- ¹⁵ Cf. LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*, p. 158.
- ¹⁶ Cf. *Design*, Londres, fev. 1966.
- ¹⁷ Sobre este velho problema entre a língua geral e a palavra local, ver como ele já se encontra colocado em JENCKS, Charles. *Arquitetura 2000: predições y métodos*, cap. 9.
- ¹⁸ Sobre as várias cidades, subsistemas e níveis encontrados dentro de uma mesma cidade, pressuposto e argumento de todo este artigo, cf. BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (org.). *As cidades da cidade*.
- ¹⁹ “A ciência do fenômeno urbano deveria obedecer às exigências pragmáticas, às injunções imediatas? Planejadores, programadores, usuários pedem receitas. Para quê? Para tornar as pessoas felizes. Para lhes ordenar que sejam felizes. Curiosa concepção da felicidade. A ciência do fenômeno urbano não pode satisfazer tais *commandes* [encomendas] sem arriscar-se a sancionar exigências de outras origens: da ideologia e do poder. Ela se constitui lentamente, utilizando tanto hipóteses teóricas e experiências práticas, quanto conceitos já verificados. Ela não pode dispensar a imaginação, isto é, a utopia. Ela deve levar em conta, conforme vai avançando, as múltiplas situações.” LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*, p. 130.

Referências

BERLIN, Isaiah. Deux conceptions de la liberté. In: *Eloge de la liberté*. Paris: Calmann-Lévy, 1988.

- BIGNOTTO, Newton. República dos antigos, república dos modernos. *Revista USP*, n. 59, São Paulo, set./out./nov., 2003. p. 36-45.
- BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (org.). *As cidades da cidade*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- CACCIARI, Massimo. *Architecture and nihilism: on the philosophy of Modern Architecture*. New Haven, London: Yale University Press, 1993.
- DELLE DONNE, Marcela. *Teorias sobre a cidade*. São Paulo: Martins Fontes, 1983.
- GAUCHET, Marcel. *Benjamim Constant*. De la liberté chez modernes. Paris: Hachette, 1980.
- LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.
- JENCKS, Charles. *Arquitectura 2000: predicciones y métodos*. Barcelona: Blume, 1975.
- NORBERG-SCHULZ, Christian. *The Concept of Dwelling*. New York: Electa/Rizzoli, 1984.
- REVISTA DESIGN, Londres, fevereiro de 1966.
- RYKWERT, Joseph. *A sedução do lugar: a história e o futuro da cidade*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

Falar de arquitetura – ou mais precisamente das relações entre arquitetura e cidade – no quadro de uma reflexão sobre temas e problemas emergentes no âmbito dos estudos urbanos e regionais deixa sempre o sabor de um certo - e renitente - paradoxo. Afinal, lembra Argan, a arquitetura é, historicamente, a primeira das técnicas urbanas. Como sabemos, na sua perspectiva, a história da arquitetura e a história da cidade constituem objetos e campos de saber indissociáveis, ainda que não redutíveis entre si.

A referência inicial a esse autor para introduzir o campo de problemas que interessa comentar aqui, não surge por adesão irrestrita a seu enfoque historiográfico – embora consideremos sua abordagem uma das mais profícuas das últimas décadas – nem por apelo à autoridade – embora a sua seja inquestionável – mas pelo poder altamente sugestivo que tem a reflexão de quem vivenciou a coexistência entre os apelos, as responsabilidades e compromissos do historiador da arte e da arquitetura, e aqueles do responsável pela gestão de uma das cidades mais densamente carregadas de significação histórica e de problemas urbanos contemporâneos.

O historiador tem seu olhar treinado para as longas durações e a compreensão de que os juízos se fazem e refazem continuamente e se decantam no longo prazo. O gestor urbano convive com a demanda pelo enfrentamento de necessidades prementes e o reconhecimento da necessidade de prever ações estratégicas. No entanto, mesmo o “longo prazo” da administração ou do planejamento representa, na escala da história, um tempo curto.

Como sabemos, as durações em história são indissociáveis tanto do olhar como do objeto que se propõe, se recorta e se quer conhecer. As sete ou dez décadas que correspondem à existência do objeto “arquitetura moderna brasileira” seguem colocando relevantes questões de método e procedimento, isto é, continuam a exigir um contínuo processo de recharacterização.

Se a atualidade histórica de um objeto é verificada pelo dinamismo de suas narrativas e (re)interpretações, é inquestionável que as duas últimas décadas abrigaram um interessante e rico processo de revisão da historiografia da arquitetura moderna no Brasil.

Sem pretender aqui uma análise exaustiva desse processo, não se pode deixar de apontar a inserção da questão historiográfica, isto é, da reflexão sobre os processos de construção de narrativas, sobre a historicidade e o caráter dinâmico da elaboração e disseminação social dos juízos e valorações, como um dos temas fortes da produção nestes anos.

A retomada e a re-escritura dos períodos fundamentais da trajetória da modernidade arquitetônica se apoiou, sem dúvida, na incorporação de novos elementos documentais, mas, sobretudo retirou vitalidade do questionamento das narrativas consolidadas e da proposição de novos olhares, novos cenários e novos atores.

Esse processo, cujo balanço talvez esteja se impondo como condição para a manutenção de sua vitalidade, coincidiu, e certamente se alimentou, de vários fatores, interpenetrados em maior ou menor grau com a atividade acadêmica.

Talvez o mais evidente deles seja a significativa expansão da pós-graduação em arquitetura e urbanismo, reflexo de uma formalização dos procedimentos acadêmicos e da necessidade de incorporação da área de arquitetura e urbanismo às normas do sistema nacional de ensino e, sobretudo do sistema de fomento à pesquisa. As exigências legais de titulação, para além do que possam representar de meramente formal, propiciaram e continuam propiciando a realização de um contingente crescente de novas pesquisas, quer na forma de teses e dissertações, quer nos desdobramentos em artigos, livros ou exposições que ora lançam olhares mais detalhados sobre momentos ou autores já destacados nas narrativas convencionais, ora trazem à luz novos personagens, ora repropõem matrizes interpretativas.

O surgimento e consolidação de eventos acadêmicos da área, dentre os quais se destacam as nove edições dos Seminários de História da Cidade e do Urbanismo e os vários níveis (regionais, estaduais, nacionais e internacionais) dos Seminários DoCoMoMo, tem funcionado ao mesmo tempo como desaguadouro e elemento de estímulo para a divulgação tanto das novas leituras da arquitetura e do urbanismo quanto do vasto leque de imbricações entre o campo específico e os demais saberes e práticas profissionais envolvidos na produção e na representação do espaço urbano, da paisagem e do território.

Paralelamente, assistimos a um significativo incremento da produção editorial na área, seja pela publicação de novas revistas acadêmicas ou pela definição de políticas editoriais consistentes por parte de algumas editoras universitárias. Ao mesmo tempo há uma abertura nos catálogos das editoras comerciais que, mesmo tímido frente ao mercado potencial da área, não deixa de ser significativo, quer na tradução e edição

de títulos estrangeiros, clássicos ou relativamente atualizados, quer na divulgação de trabalhos diretamente vinculados ao processo de consolidação da pós-graduação e da pesquisa nacionais.

Lido assim, a vôo de pássaro, este quadro poderia sugerir uma situação satisfatória e positiva face às demandas e aos desafios colocados tanto pela atual – e enfática – exigência de obtenção de padrões internacionais da produção acadêmica quanto pelos não menos prementes desafios apresentados à reflexão e à prática profissionais pela duríssima realidade das condições de vida nas cidades brasileiras, trazidas ao primeiro plano da mídia pelo inegável esgarçamento das condições de sociabilidade, pelo crescimento assustador da violência e da insegurança urbana e cidadã, pelo aprofundamento dos mecanismos de segregação sócio-espacial e pela inoperância e insuficiência dos serviços e equipamentos coletivos de bem estar.

Desnecessário dizer que não é essa –nem poderia ser – a percepção dominante no ambiente acadêmico, seja na área de arquitetura e urbanismo, seja no âmbito geral dos estudos urbanos e territoriais. Precisamente por isso parece oportuno propor um balanço das condições, características e limites dessa produção. Balanço que necessariamente será coletivo, cujo principal objetivo deverá ser o da sugestão de novas trilhas, novos enfoques e novas abordagens e para o que este texto pretende ser apenas uma contribuição inicial, limitada tanto por seu caráter individual quanto pela especificidade do recorte em que se apóia e dos enfoques que propõe.

Num texto do final da década de 80¹, cujo ponto de partida era a afirmação do texto – crítico ou historiográfico – como elemento ativo na constituição da cultura arquitetônica e, portanto, incidente sobre a produção e a reflexão projetuais, buscava-mos identificar os momentos e os mecanismos de constituição de uma trama narrativa da arquitetura moderna brasileira que, dos anos 40 até a década de 80, havia se tornado hegemônica, a ponto de apresentar uma curiosa sobrevida em relação ao projeto de arquitetura e ao ideário profissional no qual se sustentava e que ela pretendia justificar e legitimar.

Sem recuperar aqui os pressupostos conceituais e metodológicos nem os momentos fundamentais daquela construção historiográfica, interessa lembrar que naquele momento identificava-mos uma série de lacunas naquela narrativa que, para os efeitos desta reflexão, podem ser brevemente resumidas.

Diferentemente da tradição historiográfica internacional do chamado movimento moderno, a historiografia da arquitetura moderna brasileira se caracteriza pela ausência de uma incorporação positiva das relações entre arquitetura e artes plásticas. Essa relação, nas narrativas dominantes, ora aparece como defasagem temporal (arquitetura e movimento modernista), ora como interlocução indireta (arquitetura e concretismo) ora ainda como instrumentalização subordinadora (a síntese das artes).

Apesar do caráter central das disponibilidades da técnica moderna na formulação das distintas poéticas da modernidade e de sua evidente presença como pré-condição de alguns dos traços mais distintivos da produção brasileira (a “leveza estrutural”, para ficar na mais insigne) essas narrativas são marcadas por uma curiosa ausência de ênfase nas relações entre arquitetura e cultura técnica.

E, por fim, no que diz respeito de forma mais central aos problemas que aqui interessa discutir, é gritante a ausência de um enfoque claro sobre a relação entre arquitetura e cidade; entre arquitetura e urbanismo, entre arquitetura e desenvolvimento urbano.

Essa relação praticamente inexistente em Goodwin (1943), reduzida à constatação de que a nova arquitetura trazia para o Rio de Janeiro um saudável frescor, ausente e contrastante com a arquitetura carregada das mais importantes capitais nacionais. Face ao acelerado processo de metropolização dos grandes centros urbanos nacionais e ao intenso processo de urbanização do país, essa relação não poderia simplesmente continuar ausente mas aparece, em Mindlin (1956) e nos críticos dos anos 50 (GIEDION, GROPIUS, ROGERS, ZEVI etc.) como disjunção ou paradoxo: a excelência da produção edilícia erudita não encontraria correspondência e, para alguns, teria o seu limite dado pela ausência de planejamento urbano e pela desenfreada especulação imobiliária.

Essa disjunção atinge em Bruand (1975/81) um curioso patamar de formalização: em seu famoso livro, arquitetura e urbanismo modernos constituem duas histórias separadas, abrigadas em duas partes autônomas do texto, não parecendo importar as evidências de que as respectivas periodizações apresentam fortes imbricações ou a constatação de que os protagonistas de ambas as narrativas em boa medida coincidam.

Desde então, dizíamos, tivemos um rico e diversificado processo de revisão historiográfica e de ampliação do horizonte de interesses envolvidos na configuração do campo intelectual relacionado à arquitetura, à cidade e ao urbanismo. Inúmeros trabalhos trouxeram novos enfoques, novas abordagens e novas contribuições. Mais uma vez não cabe aqui realizar o inventário dessas contribuições, o qual, de resto, já foi objeto de vários trabalhos.² Mas importa destacar os traços gerais característicos desses avanços no conhecimento da arquitetura moderna brasileira e de suas relações com os campos da urbanística e da história urbana.

No âmbito específico da história da arquitetura, o panorama intelectual das duas últimas décadas esteve marcado por alguns inegáveis avanços qualitativos, por um lado vinculados a um processo de “varredura extensiva” dos trabalhos de pesquisa e, por outro, a uma absorção da reflexão internacional no âmbito do que temos chamado de revisão da historiografia da arquitetura moderna, operada a partir das décadas de 70 e 80.

Nesse quadro, merecem destaque a compreensão da afirmação do moderno como um processo de embate entre alternativas de linguagens arquitetônicas, em luta pela

afirmação de sua proficiência na tarefa de representar espacial e simbolicamente os conteúdos da modernização e de construir uma representação pública da identidade nacional em construção ao longo dos anos 30 e 40.³

Paralelamente, e em decorrência da verificação da necessidade de uma visão mais adequada ao caráter plural da produção brasileira, um grande número de trabalhos, seja com o caráter de inventários, seja como esforço de exploração de vertentes de produção não hegemônicas, trouxe para o panorama da área um conhecimento mais extensivo da produção arquitetônica fora do eixo Rio - São Paulo, notadamente a partir dos trabalhos realizados em torno da produção da Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Sul.

Essa abordagem mais extensiva e diversificada da produção arquitetônica e urbanística significou de maneira mais imediata a recuperação da produção de um número significativo de arquitetos para além dos grandes protagonistas. Mas trouxe, por outro lado, a necessidade de uma reflexão sobre os processos, mecanismos e alcances da difusão da arquitetura moderna, seja na acepção mais simples, da expansão geográfica, seja no âmbito mais complexo da apropriação de valores, formas e procedimentos técnicos do âmbito erudito pelos mecanismos correntes do mercado imobiliário.

No vasto território das interfaces entre arquitetura, urbanismo e história urbana, algumas linhas de pesquisa vêm se consolidando nesse período. Inúmeros trabalhos vêm mapeando de forma sistemática os processos de construção e representação da modernização urbana nos séculos XIX e XX. Se inicialmente a produção de pesquisadores vinculados aos distintos núcleos de pesquisa do Rio de Janeiro, São Paulo ou Salvador tinha significativo destaque, essa talvez tenha sido a linha de trabalho mais disseminada por todo o país.

Paralelamente, a recuperação das distintas contribuições profissionais (médicos, engenheiros etc.) para a constituição de um saber científico sobre a cidade moderna e a conseqüente elaboração de técnicas, instrumentos e normas de intervenção capazes de estabelecer os fundamentos do urbanismo como campo de saber e disciplina multiprofissional mostrou-se uma das mais produtivas e constantes linhas de trabalho na área.⁴

Pese a todos esses avanços, a abordagem da relação entre arquitetura e cidade permanece como um desafio a ser enfrentado: desafio historiográfico, desafio metodológico e desafio conceitual.

Sem fazer aqui um balanço exaustivo, parece possível verificar que os Seminários de História da Cidade e do Urbanismo e os diferentes níveis dos Seminários Docomomo, sem dúvida os dois grandes veículos de publicização dos trabalhos nesse período, mostram, por um lado, uma preocupação recorrente com a identificação dos múltiplos saberes que concorrem para a constituição do campo do urbanismo e com o mapeamento da

multiplicidade de leitura e olhares sobre a cidade e, por outro, uma tendência às leituras do edifício fechado em si mesmo, concentradas nos problemas da linguagem, da tectônica ou da preservação.⁵

Tudo se passa, no plano da reflexão e da pesquisa acadêmica – e, por extensão, no plano do ensino (o que talvez seja o mais grave porque incide diretamente sobre a prática profissional futura) – como se o edifício ou o conjunto urbano não constituísse ele próprio um dispositivo de configuração potencial de novos agenciamentos espaciais de práticas e ritos de sociabilidade urbana e, *ao mesmo tempo*, um discurso – seja de leitura, de denúncia, de reiteração ou de proposição - sobre a cidade.

Não se trata apenas de lembrar, socorrendo-nos uma vez mais de Argan, mas também de Tafuri ou Colquhoun, que o que nos permite continuar falando em movimento moderno ou arquitetura moderna, uma vez reconhecida a enorme heterogeneidade das poéticas abrigadas sob esses rótulos, é a definição da cidade como objeto privilegiado de reflexão e intervenção.

Um olhar sobre a arquitetura e as cidades brasileiras no último meio século, desde que movido pela perspectiva de buscar a especificidade da arquitetura no contexto dos múltiplos saberes e técnicas urbanas, revelará um significativo contingente de motes para uma reflexão histórica capaz de auxiliar na construção de um novo quadro de referências para a avaliação dos limites e das potencialidades da intervenção arquitetônica nas cidades contemporâneas.

Pinheiro e Gomes (2005) chamam a atenção para o fato de que o 3º. SHCU consolidou o evento como referência na área de arquitetura e urbanismo, oferecendo uma alternativa à ausência de fóruns específicos para a discussão da história da arquitetura e abrindo o espaço para a discussão das relações entre arquitetura e cidade.

Trabalhos estribados nessa perspectiva têm comparecido nos eventos e publicações da área, sem, no entanto conseguir, até agora, estabelecer uma continuidade eficiente ou apresentar abordagens capazes de superar a tendência a permanecer nos limites de estudos de casos, abordagens monográficas ou com caráter de inventários.

Para Brandão, a historiografia da arquitetura tem hoje um papel rebelde: o de superar a situação em que “perdemos a capacidade de tomar a história e o passado nas mãos e reinterpretá-los, conjugá-los no presente e fecundar neles alternativas para a banalidade da realidade atual”. Isto implica aceitar que a descrição exata das cidades ou o multifacetado painel de suas representações não substitui nem elimina a tarefa de specular imagens, de propor novas idéias de cidade dentro das cidades.

Em seu texto de 2005, Brandão sugere a releitura de Brasília como mote para a tarefa de repensar nossa própria noção de polis, apreender os limites e os descaminhos de um determinado projeto de república, certamente já encerrado, mas no sentido de alimentar o projeto de um novo espaço público.⁶

Alguns trabalhos recentes de pesquisa permitem identificar alguns exemplos, que interessam menos como experiências ou obras encerradas em si mesmas, do que como mote e estímulo para definir possibilidades de abordagem que nos auxiliem na dupla tarefa de reconstituir as potencialidades espaciais e urbanas colocadas em jogo por esses projetos, considerados em sua irreduzível temporalidade e, ao mesmo tempo, compreender melhor os limites da atuação contemporânea e as fimbrias pelas quais se possam esgueirar novas proposições de espacialização que reproponham a luta permanente pela construção de um espaço público republicano.

Talvez o mais forte exemplo da necessidade de uma perspectiva de leitura aberta ao que se pode chamar de *sentido urbano da obra de arquitetura* seja o próprio edifício do Ministério de Educação e Saúde Pública (1937-45) no Rio de Janeiro, usualmente considerado como marco fundacional da arquitetura moderna brasileira ou da arquitetura moderna no Brasil (não interessa discutir aqui as implicações dessa distinção). Desde o início de uma historiografia e de uma crítica da arquitetura moderna, seu caráter de marco tem sido associado a distintos fatores que agregam significados e sentidos distintos, mas complementares, na perspectiva de atribuir valor. Destaca-se a dimensão simbólica do programa (educação como instrumento de criação do novo homem); o percurso atribulado da escolha do projeto; o caráter decisivo da presença (física e doutrinária) de Le Corbusier, sua escala inédita em termos internacionais; a natureza coletiva da autoria; a incorporação de referências construtivas tradicionais etc. Mas é a inserção do edifício no seu contexto urbano específico que nos permite perceber e avaliar uma dimensão essencial de sua significação: é o edifício que concretiza a distinção entre arruamento e quadra. Tanto o Ministério quanto a sede da ABI estão situados no novo bairro do Castelo, com seu arruamento regular e com suas quadras de ocupação perimetral, decorrentes da concepção de Agache. É a forma como se definem em relação a esse contexto urbano que os diferencia. Se a ABI é a demonstração de que a linguagem moderna pode se adaptar sem grande esforço a uma concepção urbanística ainda academicizante, o Ministério leva adiante a tarefa de tensionar essa concepção, subvertendo-a e transformando a quadra agacheana num solo corbusiano. A organização dos blocos e a colunata de dupla altura atendem a requisitos perceptivos, mas também permitem a conjugação entre a implantação do edifício e a constituição de uma praça urbana. Nesse momento, a ação arquitetônica é, de pleno direito, não apenas expressão de uma concepção urbanística, mas intervenção transformadora do espaço urbano existente.

Vale a pena destacar que, pela sua própria notoriedade, o edifício do Ministério oferece condições de leitura e análise diferenciadas do contexto geral das obras do repertório arquitetônico moderno. Basta folhear as revistas e os livros de arquitetura para constatar a regra geral de ausência de desenhos de implantação ou informações

sobre a inserção na trama urbana. Assim, a possibilidade de leitura da obra em seu contexto – e, portanto, do seu sentido urbano – fica *a priori* descartada ou pelo menos dificultada. A prática editorial, neste caso, indica – e reproduz – uma tendência à leitura da obra fechada em si mesma.

Outros exemplos significativos da intenção urbana da obra arquitetônica podem ser encontrados na produção paulistana dos anos 50. A leitura das condições de desenvolvimento urbano da capital paulista a partir do segundo pós-guerra indicam, de maneira mais ou menos consensual, como característica espacial assumida pela acelerada intensificação do processo de metropolização, um duplo movimento caracterizado pela complementaridade conflitiva entre uma forte tendência de adensamento e verticalização do centro da cidade e um empuxo centrípeto de expansão horizontal da periferia, avançando sobre as áreas carentes de infra-estrutura urbana e sobre as várzeas dos rios Tamanduateí, Pinheiros e Tietê.

Na área central, reorganizada com a implantação do primeiro anel viário do Plano Prestes Maia, a valorização do solo acarreta um forte estímulo à verticalização. No contexto das transformações sociais características do processo de metropolização, a tendência à verticalização se apresenta na forma de novas demandas traduzidas em novos programas, novas tipologias e estímulo a novas soluções técnico-construtivas. A produção deste período está marcada pela forte presença da habitação verticalizada como novo padrão residencial para a classe média alta, pela importância dos edifícios de uso misto, pelos edifícios-galerias, por novas tipologias habitacionais, como os kitinetes e os apart-hotéis, assim como pela presença significativa na cidade de equipamentos de consumo cultural e entretenimento: salas de cinema, teatros, salas de concerto. Equipamentos que apresentam novos programas ou novas escalas. Não são excepcionais nesse período salas de cinema ou concertos para mais de 2000 espectadores. O que traz a necessidade de novos paradigmas e procedimentos de projeto (épuras acústicas e visuais etc) assim como novas soluções técnico-construtivas. A inserção destes programas em edifícios de uso misto demanda sofisticadas soluções estruturais, de que o edifício Ipiranga, de Rino Levi, é um exemplo significativo.

Edifícios paradigmáticos desse período da produção, como o já citado Ipiranga, o Itália ou o edifício sede do Jornal O Estado de São Paulo, não podem ser corretamente compreendidos se não se considera o seu papel de demarcadores visuais de um novo elemento de estruturação da malha urbana, bem como a sua função de pólos de atração de uma diversidade de funções e serviços que dá concretude, suporte e estímulo a novos hábitos de trabalho, consumo e diversão, característicos da vida metropolitana.⁷

A dimensão urbana dos edifícios-galeria é ainda mais evidente, seja pela concentração de atividades de serviços, comércio e entretenimento, seja pela modificação introduzida na malha urbana no que diz respeito à circulação e à fruição peatonal. Em

lugares e em momentos distintos desse mesmo período, o papel redinamizador dos hábitos urbanos de obras como a Galeria MetrÓpole, o Edifício Nações Unidas ou o Conjunto Nacional é evidente e, em alguns casos, se mantém até o presente.

Estes edifícios, cuja condição de marcos urbanos não é questionada, estão aí colocados em sua fixidez. Mas é o olhar historiográfico ou crítico que permitirá – ou não – a leitura de sua significação enquanto elementos qualificadores do urbano e, portanto, sujeitos à inexorável transformação de seus sentidos e usos, de sua condição de suporte e estímulo ao permanente fluxo de pessoas, bens, sentidos, usos e significados.

Para ficar no exemplo mais insigne, o COPAN, se colocado, como é habitual na historiografia, na série edifício-obra do autor, corre o risco de ser visto como nada mais que o exercício formal de um curioso edifício serpenteante no anômico centro de S. Paulo. Colocado na perspectiva das novas demandas da vida urbana de caráter metropolitano, ele é inegavelmente uma leitura das potencialidades desses novos modos de vida e uma proposição de uma nova sociabilidade urbana.

Para ficar ainda no mesmo período, em São Paulo, tivemos também a interessantíssima experiência do Convênio Escolar. Sem recuperar aqui as condições políticas dessa experiência, fortemente motivadas pela aproximação do IV Centenário da metrÓpole paulistana, recuperemos apenas que, de 1948 a 1954, foram projetados e construídas mais de 140 edifícios, entre escolas primárias, colégios, bibliotecas e parques infantis, cobrindo toda a mancha urbana de São Paulo. Mesmo sem entrar na consideração da importância de seus pressupostos pedagógicos, essa experiência marca um salto fundamental, entre os procedimentos da arquitetura moderna erudita, do trabalho focado sobre o edifício único, de caráter simbólico representativo, para a atuação na dimensão de rede de equipamentos públicos.⁸

Estes exemplos são retirados de um momento particular do processo de constituição da metrÓpole paulistana, mas as questões aí colocadas podem, sem dúvida, ser encontradas em qualquer outra grande cidade brasileira.

Tampouco se trata de um quadro encerrado no tempo. Dos anos 50 e 60 para cá, tivemos uma significativa ampliação da atuação profissional em áreas que explodem o limite da intervenção na escala do edifício, mas que constituem ação arquitetônica: o mobiliário urbano, os equipamentos para sistemas de transporte e a infra-estrutura viária são apenas algumas das áreas de maior visibilidade, mas ainda assim relutantemente assumidas como atuação arquitetônica.

Constituem ao menos uma parcela do que já se convencionou chamar de *arquitetura metropolitana*, embora a sua disseminação por distintas escalas de cidades esteja a reclamar uma recharacterização. E sobretudo um esforço conceitual e metodológico de adequação de nossos instrumentais de pesquisa para a necessária reflexão sobre o

passado e o presente da intervenção profissional na cidade brasileira contemporânea.

Um possível roteiro de debate e reflexão sobre estes temas deveria, minimamente, partir dos pressupostos abaixo.

O necessário e salutar reconhecimento da superação de uma arquitetura concebida como veículo da neutralidade técnica a impor uma ordenação apaziguadora dos conflitos da cidade não deve ser confundido com o abandono da arquitetura como uma das técnicas urbanas e como um saber específico – e insubstituível – sobre a cidade.

A constatação da fascinante e legítima multiplicidade de olhares e de discursos sobre a cidade não pode nublar o reconhecimento do fato construído como, ao mesmo tempo, uma leitura e uma proposição sobre a vida e a sociabilidade urbanas.

A necessidade de levar adiante, requalificando-o, o processo de revisão da historiografia da arquitetura moderna brasileira, assim como a possibilidade de reinserir de maneira profícua a reflexão arquitetônica nos estudos urbanos e regionais, sugere um elenco de novas possibilidades e novos desafios para a pesquisa em história da arquitetura e da cidade. Dada a dimensão necessariamente coletiva dessa empresa, apresentamos aqui apenas uma visão pessoal, portanto necessariamente limitada e aberta ao debate, de alguns desses desafios:

1. a definição de novos objetos que, tendo sido tema de reflexão e de atuação profissional dos arquitetos, ainda não se constituíram plenamente como objetos “nobres” da pesquisa como, por exemplo, as relações entre arquitetura e infra-estrutura urbana;⁹
2. a exploração dos limites e fronteiras entre os campos disciplinares freqüentados profissionalmente pelos arquitetos: arquitetura, urbanismo, planejamento urbano e *urban design*, considerando a historicidade concreta e, portanto, a variabilidade desses limites e fronteiras;
3. a reinserção da narrativa da arquitetura moderna brasileira no seu contexto internacional para além dos momentos fundacionais (1930, 1945), de forma a questionar os mitos estabelecidos da sua pretensa originalidade e do seu afirmado isolacionismo;¹⁰
4. a introdução do procedimento metodológico da “fortuna crítica” não apenas para trajetórias profissionais mas para edifícios exemplares ou paradigmáticos, permitindo verificar tanto os distintos momentos e configurações das leituras eruditas (crítica ou historiográfica), como a transformação das representações

e dos usos, materiais e simbólicos, constituídas no processo concreto de ocupação, transformação e consumo dos edifícios;

5. ampliação e requalificação do tema da difusão, até agora predominantemente pensado como a expansão dos exemplares da arquitetura erudita para fora dos grandes centros urbanos e que merece ser pensada também como o complexo processo de apropriação pelos mecanismos de mercado de valores, procedimentos e soluções espaciais elaborados no âmbito da produção erudita;
6. a identificação e o reconhecimento dos outros atores dos processos de desenvolvimento urbano e arquitetônico (movimentos sociais, mas também empreendedores, incorporadores, construtoras etc.) como condição para a avaliação mais precisa dos limites e possibilidades da ação concreta da arquitetura e para a superação das distinções esquemáticas entre arquitetura e especulação imobiliária, tão presentes numa certa mitologia datada, mas talvez não completamente superada;
7. o estabelecimento, já necessário, de uma avaliação histórica sobre as novas modalidades de intervenção profissional, a partir dos anos 80, em relação às favelas e outros tipos de assentamento urbano considerados informais;
8. requalificação, a partir do significativo volume de pesquisas produzidas nas últimas duas décadas, das relações entre modernização, modernidade e modernismo que evitem tanto o discurso reificador das narrativas outrora hegemônicas quanto o relativismo das leituras adjetivistas, que tendem a equalizar a produção e isentar o historiador daquilo que é condição inescapável do seu fazer: a produção de juízo;
9. por fim, o mais simples de reconhecer como tarefa e talvez o mais complexo como desafio: empreender a síntese – sempre provisória – de uma nova narrativa, já conscientes de que a narrativa é parte ativa da cultura arquitetônica.

Mas a questão verdadeiramente relevante a responder é a do sentido e das motivações para o enfrentamento destes desafios. Voltar a colocar em perspectiva as relações entre arquitetura e cidade não é apenas uma necessidade de caráter historiográfico. É também a maneira do campo acadêmico contribuir, na especificidade de seu fazer, para responder a questões que hoje nos chegam de alguns dos mais instigantes setores da intervenção profissional.

Basta lembrar das poéticas de um Paulo Mendes da Rocha, recentemente alçado ao reconhecimento internacional ou, no plano internacional, de uma trajetória como a de Rem Koolhaas. Rocha nos lembra insistentemente que a casa é apenas um equipamento: o homem habita a cidade. E Koolhaas, num texto de meados da década passada, já bradava em alerta que a cidade é a única coisa que nos resta!

Notas

- ¹ Cf. MARTINS (1987), especialmente, o primeiro capítulo.
- ² Veja-se, por exemplo, PINHEIRO e GOMES, (orgs). (2005).
- ³ Destaque-se a contribuição seminal de Sophia Telles e os trabalhos desenvolvidos em torno do Programa de Pós-Graduação em História da Arte da PUC RJ (Massao Kamita, Roberto Conduru, Otávio Leonídio, Ana Luiza Nobre, entre outros.). Também os desenvolvidos junto ao Programa de Pós-Graduação da USP S. Carlos.
- ⁴ Não será injusto destacar, num grande leque de trabalhos e pesquisadores, aqueles articulados em torno da rede de pesquisa *Urbanismo no Brasil 1895-1965*, coordenada por Maria Cristina Leme, da FAU USP e composta por pesquisadores de varias cidades do país.
- ⁵ Para um balanço das tendências da área a partir da trajetória dos SHCU, veja-se o artigo de Pinheiro e Gomes (2005).
- ⁶ Cf. BRANDÃO, Carlos. Articulações e desarticulações da historiografia recente da Arquitetura e do Urbanismo. In: PINHEIRO e GOMES, orgs. (2005)
- ⁷ Ver a respeito MENDONÇA, Denise. *Arquitetura Metropolitana. São Paulo anos 50 e 60.* (Dissertação de Mestrado). EESC USP S. Carlos, 1999.
- ⁸ O Convênio Escolar, apoiado nas concepções de Anísio Teixeira, teve como principais arquitetos Hélio Duarte, Ernest Mange, Roberto Tibau e Eduardo Corona. Ver a respeito MARTINS (1997). Ver também o recente FERREIRA e MELLO (orgs). (2006).
- ⁹ Uma pesquisa inicial e exploratória sobre esse tema está em desenvolvimento junto ao Programa de Pós-Graduação da USP- S. Carlos, coordenada por Renato Anelli.
- ¹⁰ Um trabalho que delinea possibilidades promissoras nessa linha é GALVÃO (2006).

Referências

BRANDÃO, Carlos Leite. *Articulações e desarticulações da historiografia recente da Arquitetura e do Urbanismo.* In: PINHEIRO; GOMES (orgs.), 2005.

FERREIRA, Avany F.; MELLO, Mirela Geiger (orgs). *Arquitetura escolar paulista, anos 1950 e 1960.* São Paulo: FDE, 2006.

GALVÃO, Anna Beatriz. "A Monumentalidade em Lúcio Costa. Projeto de arquitetura e cidade moderna". (Tese de Doutorado). FAU-USP, 2006.

MARTINS, Carlos A.F. "Arquitetura e Estado no Brasil. Elementos para uma investigação

sobre a constituição do discurso moderno no Brasil.” (Dissertação de Mestrado). São Paulo: FFLCH, 1987.

MARTINS, Carlos A. F. *Construir a escola, construir a cidade*. In: *Anais do IV SHCU*. Campinas, 1997. CD-ROM.

XAVIER, Denise Mendonça. “Arquitetura metropolitana. São Paulo, anos 50 e 60”. (Dissertação de Mestrado). São Carlos: EESC USP, 1999.

PINHEIRO, Eloísa Petti; GOMES, Marco Aurélio A. Filgueiras (orgs.) *A Cidade como História*. Salvador: EDUFBA, 2005.

PINHEIRO Eloísa Petti; GOMES, Marco Aurélio F.; *Retraçando percursos: o papel dos Seminários de História da Cidade e do Urbanismo na constituição de um campo de estudos*. In: PINHEIRO; GOMES (orgs.). 2005.

Virgínia Pontual

PROJETOS URBANOS E ESPAÇO PÚBLICO
UMA REFLEXÃO SOBRE OS FAZERES
URBANÍSTICOS CONTEMPORÂNEOS

Os paradigmas a partir dos quais os projetos urbanos¹ e os espaços públicos foram pensados no século XX, passaram por diversas revisões no campo do urbanismo, cujos resultados estão apresentados em trabalhos acadêmicos e textos de urbanistas. Essa literatura mostra que há uma dicotomia quase rígida entre as evocações entusiastas dos urbanistas propositores dos projetos urbanos contemporâneos e as negativas dos intelectuais que criticam tais projetos. As primeiras propalam estas idéias como resposta aos limites de outras concepções do passado, em especial as relacionadas com o urbanismo modernista. Bohigas (2004) e Portas (2004) são urbanistas entusiastas dos paradigmas dos projetos urbanos contemporâneos com respectivos espaços públicos.

As evocações negativas reportam tais projetos ao modo atual de funcionamento do capitalismo. São referências de textos críticos: Harvey (2004 e 1993), Hall (1995), Choay (2004), Arantes (2000). Para as primeiras, o espaço público é tanto um lugar concreto por se constituir de infra-estruturas viárias, praças ou monumentos como abstrato por possibilitar a constituição de uma identidade coletiva. Para as segundas, o espaço público nos projetos urbanos contemporâneos é um lugar de trocas monetárias, de estereótipos de consumo vazio, desfazendo-se os laços entre a cidade concreta e as normas respectivas a certa concepção de mundo.

O entendimento destes novos paradigmas pode se referenciar nas palavras de Bohigas (2004). Este urbanista tem propalado que os “planos gerais” já passaram para a história, pois não estavam mais dando conta do controle e das modificações da cidade. A partir desta crítica tem advogado a realização de “planos concretos” ou “operações”, segundo duas linhas de intervenções: a primeira de abrangência pontual e a segunda centrada nos espaços públicos. Estes seriam “tanto si son equipamientos como infraestructuras viarias, plazas, jardines o monumentos, son los lugares de

reunião, los escenarios y los signos de la identidad colectiva” (BOHIGAS, 2004, p. 36).

Dentre seus trabalhos, tem sido referenciado com ênfase “La villa Olímpica, Barcelona 92” (1991), realizado com participação de Josep Martorell, David Mackay e Albert Puigdomènech. Consta este trabalho não apenas de um projeto urbano, mas, sobretudo uma operação imobiliária composta de uma idéia de cidade acoplada a uma programação econômica e financeira. O sucesso está condicionado a gestão de uma sociedade com forma jurídica autônoma, como está assim referido:

[...] pero el Ayuntamiento, acertadamente, tomó la decisión de crear un organismo específico para realizar la gestión de ese Plan Especial [...] ese organismo se convirtió en un ente autónomo, la Sociedad Privada Municipal Vila Olímpica, S.A. (VOSA), con el objeto de que gestionara – con la agilidad propia de una sociedad anónima y la posibilidad de un endeudamiento independiente del municipal – la construcción del nuevo barrio marítimo barcelonés [...] (MARTORELL, BORIGAS, MACKAY e PUIGDOMÈNECH, 1991, p. 182).

Deste modo, evidencia-se que os espaços públicos tornam-se o principal objeto discursivo dos urbanistas acoplado a uma operação imobiliária privada. De modo similar, tornando mais claro em que consiste este paradigma está afirmado por Portas (2004) que desde os anos oitenta os governos das cidades adotaram um planejamento mais agressivo. Esta “agressividad está dominada por el aprovechamiento o la creación de ‘oportunidades’ y ventajas comparativas. Lo que ocurre es que este concepto de oportunidad siempre ha sido un intruso potencial en el planeamiento clásico, en que todo lo no previsto es sospechoso de irracionalidad si no de irregularid” (PORTAS, 2004, p. 223).

O “urbanismo de oportunidades” está referenciado nas teorias de estratégias competitivas tendo como um dos principais expoentes Michael Porter, professor de administração de empresas da Harvard Business School e consultor de companhias privadas. Os obstáculos enfrentados pelas empresas em face à crescente competitividade do mercado mundial foi a motivação para Porter (1991) desenvolver conceitos e instrumentos analíticos de avaliação da posição competitiva. Este arcabouço estabelece norte para as ações das empresas, de modo a criar vantagens em termos de custo e diferenciação de produto. Um dos instrumentos-chave é o de cadeia de valores², por permitir identificar e separar atividades subjacentes executadas por uma empresa relativas às etapas de elaboração de projeto, de produção propriamente dita, de *marketing* e de distribuição do produto ou serviço e ao mesmo tempo examiná-las integradamente.

Porter não tratou apenas de vantagens competitivas de companhias privadas, mas também de cidades. Em seu artigo “The competitive advantage of the inner city” (1995), destaca a contínua e crescente deterioração das cidades americanas decorrentes da falta de empregos, do crescimento da pobreza, das drogas e do crime; assim como

afirma que os programas de revitalização falharam, esgotando-se este modo de pensar a cidade. Outros programas devem ser pensados radicalmente diversos, a partir de uma estratégia econômica suportada no setor privado, na rentabilidade financeira e nas vantagens competitivas, assim posto:

The question we should be asking is how inner-city-based businesses and nearly employment opportunities for inner city residents can proliferate and grow. A sustainable economic base can be created in the inner city, but only as it has been created elsewhere: through private, for-profit initiatives and investment based on economic self-interest and genuine competitive advantage (PORTER, 1995).

As idéias básicas contidas nos projetos urbanos contemporâneos referendados no “urbanismo de oportunidades” e nomeados por Venuti³ (1994) como “terceira geração urbanística”, concretizaram-se em experiências norte-americanas e européias, cujos resultados têm sido tratados criticamente por diversos autores no campo das humanidades, a exemplo de Hall (1995) e Harvey (1993 e 2004)⁴. A partir dos anos de 1990, os projetos urbanos da Vila Olímpica e do Fórum da Cultura, realizados em Barcelona, na Espanha, e do Parque Expo 98, em Lisboa, Portugal, parecem seguir a mesma diretriz.

Hall critica a exacerbação do aporte financeiro nos fazeres urbanísticos contemporâneos e a aplicação do conceito de “reutilização adaptável: recuperação e reciclagem de antigas estruturas físicas para novos usos” (HALL, 1995, p. 413). Mas acima de tudo destaca que o “declínio estrutural de todas as comunidades urbanas” traz de volta de modo potencializado “a ralé urbana”, inconformada e inamistosa por ter ficado de fora dos projetos urbanos. Harvey, nas duas obras *A condição pós-moderna* e *Espaços da esperança*, mantém-se preso aos pressupostos marxistas, principalmente de *O capital*. Na primeira obra, antes de entrar na sua tese da compressão do espaço e tempo no capitalismo ocidental, ele examina o percurso do modernismo como movimento estético, incluindo os projetos urbanos contemporâneos como novas formas culturais “pós-modernas” e modos flexíveis de acumulação do capital. Na segunda obra, Harvey contrapõe-se à afirmativa dos neoliberais de que “não há alternativa” à atual fase do capitalismo e aos “regimes discursivos” de intelectuais centrados na superação do marxismo, advogando a necessidade da procura de alternativas. A sua proposta é de criação de um outro movimento utópico apelidado de “utopismo dialético”. Para tanto, a parte três e quatro da segunda obra são as mais significativas, por apresentar uma avaliação de discursos utópicos, mostrando as limitações dos mesmos para dar conta dos desafios postos pelo capitalismo contemporâneo. As limitações seriam relativas às utopias da forma espacial e dos processos sociais formuladas até então. A superação da separação entre forma e processo, entre as teorias “absolutas” do espaço e do

tempo é a construção de um “utopismo dialético” ou espaço-temporal, que “permita criar um espaço para experimentos mentais sobre possíveis mundos alternativos” (HARVEY, 2004, p. 262). Deste modo, Harvey propõe, principalmente na segunda obra, uma atitude intelectual e uma agenda de pesquisa.

A aplicação deste modelo de projetos urbanos torna-se mais polêmica quando estas idéias são aplicadas em áreas históricas. Ao serem estas áreas institucionalizadas como patrimoniais, ganham um sentido de coisa pública, por ser constituinte de uma sociedade. Portanto, a dimensão cultural deveria sobrepujar a econômica. Zancheti (2003), ao traçar um panorama da aplicação das idéias da conservação integrada entre 1970-1995, exemplifica projetos urbanísticos realizados em áreas históricas. As experiências efetivadas nos anos de 1960 e 1970, nomeadas de “reformistas”, têm como principais referências: Bolonha, Ferrara e Brescia, na Itália. Enquanto as realizadas a partir dos anos 80 e ditas de “mercado” têm em Lowell, nos Estados Unidos, um exemplo. Embora Zancheti tenha se reportado a estes exemplos por serem considerados bem-sucedidos, fica claro que o modelo reformista está esgotado e que na atualidade predominam as experiências referenciadas no “urbanismo de oportunidades”.

Complementa este panorama de experiências de projetos urbanos contemporâneos em áreas históricas, a do Bairro do Recife, em Pernambuco. Este bairro foi tombado a nível federal pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), em 1998. No dossiê de tombamento está destacado como justificativa a rica diversidade de estilos arquitetônicos e padrões urbanos representativos das temporalidades de formação da cidade e, portanto, lugar de identidade dos pernambucanos.

Ancoradouro natural da sede da capitania de Pernambuco, a pequena península tinha pouco mais de duzentos pés em sua parte mais larga e uma curvatura na extremidade sul. Ao longo dos tempos de sua formação e consolidação, teve seu território expandido por sucessivos aterros, modificando-se sua forma primeva. Várias foram as denominações que recebeu este ancoradouro: “Arrecifes dos Navios”, “Porto de San Telmo” e “Ribeira Marinha dos Arrecifes”, até simplesmente Porto do Recife. Portanto este é um lugar cidadão por se constituir em nascedouro de uma sociedade.

Na atualidade, a configuração urbana do Bairro do Recife sobrepõe as experiências urbanísticas relativas aos quatro séculos de formação da cidade, referidas por muitos, como colonial, de traços holandeses e lusitanos e, por outros, de barroca e eclética. Nesta península convivem com o porto os fortes militares, os sobrados onde funcionam o comércio de importação e exportação, as modernas edificações-sede de bancos, as igrejas católicas e os serviços de consumo modernos em sobrados e edificações notáveis revitalizadas.

Os estudos urbanísticos não se ativeram aos de melhoramento efetivados nas primeiras décadas do século XX, a estes se seguiram outros planos e legislações que

foram modificando a configuração urbanística do bairro, mas a evocação de nascedouro permanece em recorrentes discursos de sábios, governantes e cidadãos⁵.

Os pensares e fazeres dos urbanistas respectivos aos projetos urbanos contemporâneos iniciam-se com o Plano de Revitalização⁶ do Bairro do Recife e o projeto Cores da Cidade⁷, ambos em 1993. Neste plano, o enfoque econômico está privilegiado na relevância aos investimentos privados impulsionadores das atividades de turismo. É também a partir destes fazeres urbanísticos que a noção de espaço público passa a ser evocada como objeto de intervenção e valorização. Nos planos anteriores, os focos temáticos foram: porto, ruas, avenidas, ferrovias, sítio histórico, bens patrimoniais, habitação e participação popular.

A mudança da imagem do bairro era tida como fundamental para o sucesso da revitalização. Para deixar de ser e de ter imagem de uma periferia central, foi adotado como alternativa a atração de novos investimentos imobiliários por meio da densificação construtiva e na priorização de projetos considerados estruturadores como o centro de animação cultural, lazer e comércio do pólo do Bom Jesus⁸.

Os projetos estruturadores em grande parte reportavam-se a lugares de propriedade pública, porém passíveis de investimentos privados, a exemplo do projeto do *shopping* cultural. Outro ponto diferenciador dos planos anteriores é a definição de uma estratégia de implantação baseada na articulação do setor governamental, investidores privados e proprietários dos imóveis do bairro; objetivada na criação de uma empresa de capital misto⁹.

A mais recente versão dos projetos urbanos é o Projeto Recife – Olinda¹⁰. Ele foi iniciado em agosto de 2003, mediante celebração de protocolo de cooperação técnica e financeira entre o Governo do Estado de Pernambuco e a empresa Parque Expo 98 S.A.¹¹, para viabilizar e executar um projeto de “requalificação¹² urbanística e ambiental” nas áreas compreendidas entre o Sítio Histórico de Olinda e a ex-Estação Rádio Pina (Boa Viagem/Recife)¹³, incluindo a área portuária do bairro do Recife.

Este projeto consiste em uma operação urbana consorciada¹⁴, abrangendo três zonas: de intervenção, de enquadramento e de abrangência. Destas três, a de intervenção consiste no objeto central da operação, sendo dito que são áreas “predominantemente vazias, ociosas ou com usos passíveis de desativação”¹⁵. O território compreendido por estes setores totaliza 2.803.662 m², sendo 71,45% pertencentes ao Recife e 28,59% a Olinda, deste total, parcela substantiva é de propriedade de instituições do governo federal¹⁶.

As intervenções propostas transformam radicalmente a paisagem de relevância histórica e cultural, quanto ao padrão de ocupação e de uso, e transfere a propriedade pública dos terrenos. Tão importante quanto os estudos técnicos e as propostas urbanísticas são os estudos e as propostas do “Modelo econômico / financeiro e de configuração institucional e societária”. A Sociedade Implementadora

[...] pode assumir a forma de sociedade anônima e surge como elemento eminentemente prático da operação, sendo a entidade responsável, por si ou através de terceiros, pela realização de todos os atos necessários à prossecução da intervenção programada. [...] Este modelo permite garantir uma adequada e equilibrada articulação entre definição e acompanhamento de objetivos públicos [...] com um modelo de gestão privado [...]¹⁷.

Este modelo, difícil de ser criticado no campo do urbanismo, mostra que o projeto urbano é essencialmente um negócio imobiliário. Deste modo, está introduzida uma inovação, ainda não suficientemente aquilatada na tradição do pensamento urbanístico. Se o fazer urbanístico, a partir do século XIX, era pensar a cidade como uma idéia, na contemporaneidade o fazer urbanístico passa a estar circunscrito aos negócios privados, não podendo ser dissociado de uma rentabilidade econômica, mudando o foco da reflexão sobre este fazer.

Se os projetos urbanos têm suscitado polémicas, elas se tornam mais eloqüentes quando são relacionadas aos espaços públicos propostos e, mais ainda, nas situações em que estes espaços estão em áreas históricas. Cabe notar que Bohigas (2004) e Portas (2004) propalam os espaços públicos como uma das principais linhas do urbanismo contemporâneo.

A noção de espaço público talvez esteja sendo evocada de modo banalizado, alude-se a este termo em múltiplos suportes falados e escritos. Nos campos disciplinares, as contribuições são substantivas, seja em Arendt (1993) e Habermas (1990), seja em autores de outros campos disciplinares, alimentando a problematização da complexa noção de espaço público. Os recentes trabalhos de Deusche (2005), Lavallo (2005) e Rabinovitch (2005) são contribuições significativas por estabelecerem diálogos com a literatura de ficção, com a semântica e com o pensamento político contemporâneo. Entretanto, serão tomadas como referência as três dimensões constitutivas do espaço público apresentadas por Lavallo, por permitir “uma plataforma pré-teórica” para desenvolver uma reflexão sobre os fazeres urbanísticos contemporâneos.

Lavallo (2005, p. 36) elabora as três dimensões, contrapondo definições do “público” e do “privado” e tendo como pressuposto a existência de uma tensão conceitual entre ambos. A análise semântica empreendida permitiu a seguinte construção “pré-teórica” das três dimensões: na primeira dimensão, público é “aquilo que é aberto, irrestrito: sem restrições excludentes de entrada ou circulação, acessível”, enquanto privado “aquilo que por ser considerado próprio da intimidade, exclui qualquer direito externo de intervir ou participar”. Na segunda, público é definido como “aquilo que é comum, geral e de interesse de todos: excluído das possibilidades de apropriação privada”; já privado é “aquilo que por ser considerado propriedade privada, pressupõe

direito de uso e abuso”. A terceira dimensão trata público como “aquilo que é amplamente difundido e aquele para quem é divulgado ou que assiste a um evento ou espetáculo”, e privado como “aquilo que não atinge notoriedade pública, permanecendo no conhecimento de um número limitado de particulares”.

Os fazeres urbanísticos levados no bairro do Recife, seja no plano de revitalização, seja no projeto Recife-Olinda parecem estar inseridos na tensão conceitual entre o que é comum e aberto e o que é restrito e fechado.

Esta tensão conceitual pode ser tratada por diversos caminhos, o escolhido foi o de problematizar o conceito de espaço público no campo da história urbana. Entende-se que espaço comum e aberto é uma condição inerente à existência da cidade. Este entendimento está suportado na perspectiva de que não há cidade, mas cidades no tempo; isto é, que a cidade na história não consiste numa evolução de um acontecimento fundador, e sim em conceitos estabelecidos segundo diversas ordens. Pretende-se colocar a necessidade de pensar outras possibilidades aos fazeres urbanísticos, como uma agenda de pesquisa, de modo a criar resistência ao “urbanismo de oportunidades”, quem sabe com um “urbanismo de temporalidades”. A opção é centrar em uns poucos historiadores, escolhidos não por serem tratadistas, mas por terem um espírito investigativo denso e objetivado, tais como: Coulanges em *A cidade antiga*, Le Goff em *Por amor à cidades* e Schorcke em *Viena fin-de-siècle: política e cultura*, interpretando como estes autores entendem espaço público.

Coulanges: o espaço público na cidade antiga

Coulanges em seu livro *A cidade antiga* procurou a explicação dos princípios e regras que governaram a sociedade grega e a romana. Para tanto, ele atem-se à origens de constituição destes povos e de suas instituições. A narrativa empreendida por Coulagens está suportada na procura da autenticidade e do espírito de criação do mundo ocidental.

Para ele, as crenças e a religião primitiva fomentaram a constituição das famílias, estabeleceram a autoridade paterna e consagraram o direito de propriedade e o direito sucessório. Esta religião não se manifestava nos templos, mas no mundo privado da família. Isto é, a família antiga era uma associação religiosa mais do que uma associação natural, e embora a religião não tivesse criado a família, lhe deu as regras. A família era um grupo de pessoas a quem a religião permitia invocar o mesmo lar ou lugar e no qual se realizavam os cultos aos antepassados. Possuindo cada família seus próprios deuses e um altar no lar em torno do qual se reunia toda a família.

Está destacado por Coulange que desde a mais remota antiguidade sempre foi conhecido e praticado o direito de propriedade privada, existindo vínculos fundadores entre este direito, a religião doméstica e a família.

Desta forma, para este autor, a propriedade privada antecede o interesse público. Só com as “revoluções”, que alteraram as regras primevas de formação das sociedades gregas e romanas, este interesse é constituído.

A religião também estabeleceu, posteriormente, uma associação maior com a cidade. A enunciação do surgimento da cidade em Coulanges é da ordem da seqüência progressiva de pequenos e dispersos vestígios factuais. Uma evolução da organização familiar, passando de formas independentes e isoladas para fratrias e tribos.

Da aproximação das famílias forma-se uma fratria ou cúria, concedendo divindade superior a seus deuses domésticos que, comum a todos, velavam por todos. O alargamento destas unidades religiosas e políticas resultaram nas tribos, também com altar e divindade protetora comum. Narra Coulanges que muitas tribos puderam associar-se, sob condição de o culto de cada uma delas ser respeitado. “No dia em que nasceu essa aliança nasceu a cidade” (COULANGES, 1987, p. 131).

A cidade nasce, segundo Coulanges, sob a égide da ordem religiosa e do direito privado, a ela não estava associado o estatuto da liberdade e o interesse público. Estas noções só aparecem nas sociedades gregas e romanas num momento posterior. Em Coulanges, este momento não é datado, aliás, na sua narrativa, o tempo é o da longa observância, os acontecimentos são fluidos.

Família, fratria, tribo formavam, segundo Coulanges, entes federados na cidade, sendo então uma confederação que respeitava a independência religiosa e civil das tribos e sem direito de intervir no âmbito privado destes entes. Assim o direito privado, estabelecido na época do isolamento das famílias, durou nas cidades sem se modificar.

Diferença importante faz Coulange entre as noções de cidade e urbe na antiguidade. Se cidade era uma associação religiosa e política das famílias e tribos, a urbe era o lugar de reunião, o santuário desta sociedade. Este lugar, recinto fechado, cuja entrada era permitida apenas aos cidadãos (os chefes de cada família), não apresentava o caráter de aberto, porquanto sem paredes e de acesso a outros que não fossem cidadãos.

Quando as famílias, as fratrias, as tribos convencionavam unir-se e terem o mesmo culto comum, era fundada a urbe, para representar o santuário desse culto. [...] Chegado o dia da sua fundação, Rômulo oferece primeiramente o sacrifício. Os companheiros estão dispostos em sua volta, acende-se um fogo de sarças e cada homem, por sua vez, salta através da chama ligeira. [...] Quando esta cerimônia preliminar já preparava o povo para o ato solene da fundação, Rômulo cava um pequeno fosso de forma circular. Lança neste o torrão de terra trazida por ele da urbe de Alba. [...] Depondo no fosso o pu-

nhado de terra da sua antiga pátria, julgavam trazer para ali a alma de seus antepassados. Estas almas, ali reunidas, deviam receber o culto perpétuo e velar pelos seus descendentes. Neste mesmo lugar, Rômulo colocou o altar e acendeu o fogo. Foi este o fogo da cidade (COULANGES, 1987, p. 138, 140 e 141).

A urbe, o lugar de reunião, o santuário da sociedade era um espaço fechado e o comum era o deus da cidade. Ao destacar os ritos de fundação, mostra, ainda, algo que se cria da tradição e decantação das experiências vivenciadas por um corpo social.

Na quarta parte de sua obra é que Coulange situa uma inflexão. A partir do sétimo século antes da era cristã, a antiga estrutura religiosa e política começa a ser colocada em questão, iniciando-se as “revoluções”. A primeira reporta-se à perda da autoridade política dos reis, subsistindo a aristocracia religiosa e patriarcal. A segunda diz respeito às alterações ocorridas na constituição da família, principalmente com o desaparecimento do direito da primogenitura. A terceira refere-se à participação da plebe na cidade, extinguindo-se o regime patriarcal. Estas “revoluções” possibilitaram modificações e uma delas é considerada por ele como a mais notável: o direito ter-se tornado conhecido por todos e passar a ser exercido por legisladores eleitos, tornando-se propriedade comum de todos e não mais patrimônio das famílias sagradas. E mais, “o princípio em que, dali em diante, se fundou o governo das cidades foi o do interesse público. [...] O modo que pareceu como o mais simples e o mais seguro para se conhecer aquilo que o interesse público exigia foi o de reunir os homens e consultá-los” (COULANGES, 1987, p. 327 e 328).

A narrativa de Coulanges explica regras que vieram a dar suporte ao mundo ocidental cristão e como a experiência da cidade de Atenas pôde se tornar símbolo da instauração do interesse público e da democracia. Esta construção permite interpretar que em Coulanges o espaço público se constitui por evolução de uma sociedade primitivamente suportada na religião para outra, quiçá melhor, por ter-se tornado uma sociedade laica pautada em um direito conhecido de todos, feito por legisladores eleitos e a consulta aos homens um *modus operandi* primordial.

Le Goff: o espaço público na cidade medieval

Le Goff apresenta várias teses na sua obra “Por amor às cidades”. Uma delas é a de que a cidade medieval não representa uma evolução, um deslocamento ou mesmo uma ruptura da cidade antiga. As idéias de evolução e deslocamento não estão presentes, pois a cidade medieval não é uma adequação, nem pior, nem melhor do que a cidade antiga, uma não precede a outra. A idéia de ruptura também não está presente nesta obra. O termo ruptura contém o sentido de uma existência anterior cuja continuidade foi quebrada. A cidade medieval é para Le Goff uma outra entidade, formada a partir

de ordens distintas da cidade antiga, simplesmente elas não são entes comparáveis.

Uma ordem que presidiu a formação da cidade medieval, em Le Goff, nos tempos iniciais, foi o lugar do poder econômico e político. Este lugar era o castelo do senhor, localizado no interior de um estabelecimento agrícola, exercendo o controle e o domínio das possessões territoriais, das famílias e dos servos.

O esclarecimento da origem do vocábulo “ville” é ilustrativo das ordens que então circunscreveram a cidade medieval. Segundo Le Goff, esta palavra tomará o sentido urbano apenas tardiamente, primeiramente ela designava um estabelecimento agrícola importante.

Uma ‘villa’ – não se deve pensar numa casa de subúrbio atual – é o centro de um grande domínio. [...] é um domínio com um prédio principal pertencente ao senhor; em consequência é um centro de poder, não apenas de poder econômico, mas de poder em geral sobre todas as pessoas, os camponeses e os artesões que vivem nas terras ao redor. [...]. O termo ‘villa’, esse se aplicará à aldeia nascente a partir dos séculos IX e X (LE GOFF, 1988, p. 12).

Outra ordem provém do aparecimento do “direito de banalidade”, este provém da fusão de populações bárbaras e romanas, tratando-se de um direito de comando geral, abrangendo a justiça, a economia e o território. A disseminação desse direito possibilita a formação da estrutura feudal e a partir do século X de um surto urbanizador formando núcleos dominados pelo senhor leigo ou pelo senhor eclesiástico. Com a existência destes núcleos, estabelecem-se dois tipos de territórios: uma cidade propriamente dita, circundada de campos agrícolas, e outro os burgos da periferia.

Está destacado por Le Goff o papel das ordens mendicantes, dominicanos e franciscanos. Estas ordens tornaram-se poderosas, mas pelo fato de fazerem votos de pobreza, exerciam a representação dos menos afortunados e desenvolveram o ideal do bem comum. Elas estabeleciam-se no limite da cidade e muitas vezes fora dela, na proximidade de suas portas. Assim localizadas, estas ordens promoveriam a aglomeração não apenas de religiosos, mas também de todo um círculo de solicitações e préstimos, inclusive o da alimentação, fornecimento de livros e outros tantos objetos religiosos. Além de associar a cidade medieval à ordem do bem comum, também estão acentuadas as ordens da liberdade e das hierarquias sociais:

O mundo feudal é uma pirâmide que tem, embaixo, o camponês, no alto, os senhores, e, no topo, o rei (pois este também faz parte do sistema feudal). A cidade, ou mais exatamente as pessoas que a encararam, isto é, os burgueses, aqueles que têm o direito de burguesia, é uma sociedade de iguais e isso é uma revolução. [...] A sociedade ‘burguesa’ é, ela também, vivamente desigual: os grandes contra os pequenos (os

miúdos), os ricos contra os pobres, mas o modelo teórico burguês inicial é aquele dos homens iguais no direito. As cidades são, portanto, uma revolução, porque, como já se disse, sua aparência torna os homens livres e iguais, mesmo que a realidade, com freqüência, permaneça longe do ideal (LE GOFF, 1988, p. 91).

Porém o corte temporal na constituição da cidade medieval é o século XII. Para Le Goff, a violência da burguesia substitui a da feudal emanada do senhor e do clero, é com esta passagem que se produz o movimento comunal, nascido da força e das aspirações dos mercadores e dos artesões pela liberdade econômica. Este é um movimento de emancipação das cidades e muitas adquirem um estatuto jurídico de comuna ou uma “carta comunal”, instalando-se a partir de então um governo laico. Dentre as intervenções desse governo estão os regulamentos de higiene e urbanismo. Segundo Le Goff, foi ainda no século XII que nas cidades tais regulamentos multiplicaram-se sob a influência da arte gótica nascente e do pensamento escolástico em desenvolvimento.

Há que se notar que a narrativa de Le Goff é de longa observância. São séculos condensados em sínteses especulativas, mas de forte expressividade histórica. No bojo desta narrativa, a cidade medieval está tematizada como um lugar isolado, por estar localizada no centro de um vasto território, fechada por portas, muralhas e fossos, com uma estrutura social impermeável e bastante hierarquizada, sob o jugo do senhorio ou da igreja católica. Os lugares de discussão e sociabilidade eram as igrejas, o mercado e os cemitérios. Este último se tornaria um lugar exclusivamente religioso tardiamente, a partir do século XIII.

As portas não apenas isolavam e fechavam a cidade, mas também glorificavam a entrada de reis e príncipes, operava como lugar de encontro e de hospitalidade. O mercado, a feira, as lojas e os açougues intra-muros eram instalados perto da porta por onde chegava o abastecimento formando uma praça de trocas e de bons negócios.

Apesar de a cidade medieval ser fechada, isolada e concentrada em um pequeno território, era um lugar de produção e trocas em que se mesclavam o artesanato e o comércio alimentados por uma economia monetária que possibilitou a valorização do trabalho, o gosto pelo negócio e a existência de universidades produtoras de conhecimento. E era ainda o lugar das festas, dos diálogos na rua, nas tabernas, nas igrejas e no cemitério.

A construção da narrativa de Le Goff está em parte organizada a partir da oposição campo – cidade, como entes distintos de mesma organização societária. O poder eclesástico e senhorial é algo dado, intrínseco à Idade Média, não significa um dado novo da experiência humana, neles não é encontrada a pulsação da inquietação. Mas à medida que vai desenvolvendo sua narrativa e introduzindo as ordens criadoras do medievo, é possível se perceber que são conferidas como funções essenciais de uma cidade: a troca, o conhecimento, a vida cultural e o poder laico. Ao conferir a estas funções o caráter de

essenciais, torna-se tal idéia uma das contribuições significativas de sua narrativa e que sintetiza o seu amor às cidades.

Os elementos que marcam os limites como as portas, a muralha e as edificações que se localizavam nas proximidades como o mercado, lojas e açougues formando a praça urbana, permitem inferir o entendimento do espaço público. Este estaria associado ao mundo do trabalho, do comércio, das trocas monetárias e não monetárias, dos negócios e do conhecimento, e não ao poder político e eclesiástico. Acima de tudo, espaço público é sociabilidade, bem comum, invenção do urbanismo e da beleza, onde se mesclam realidade e sonho, de uma civilização laica e livre.

Carl Schorske: o espaço público na cidade moderna

A obra de Schorske *Viena fin-de-siècle: política e cultura* problematiza a cidade moderna por entender ter ocorrido nas interpretações, no campo das humanidades, uma redução da dimensão política. Procura entender Schorske o esgotamento das sínteses especulativas, das grandes narrativas fundamentadas no progresso da sociedade e no papel das idéias como possibilidade de explicação e motivação a esse mesmo progresso. Confere a Nietzsche a inflexão das interpretações na direção da fragmentação do pensamento, e na impossibilidade da abrangência universal. Critica esta fragmentação por não permitir a elas qualquer integração dialética e formulação histórica como as realizadas nos moldes anteriores. A fragmentação do pensamento humanista e a busca continuada pela compreensão dos acontecimentos teriam conduzido os intelectuais a deslocarem as narrativas do domínio político e sociológico para o privado e psicológico. Estas críticas delimitam os traços do que Schorske considerava a crise do conhecimento.

Schorske enfrenta o desafio de retomar a narrativa abrangente, tratando da produção cultural do século XX, tendo por pressuposto que ao elucidar as limitações das idéias de uma época, pode-se entender as “nossas atuais afinidades”.

Assim, examina os primórdios da transformação cultural em Viena ao final do século XIX. Tal escolha está justificada na perspectiva das agendas acadêmicas, as quais Schorske estava ligado, e da pertinência do objeto empírico: as inovações culturais promovidas pela “*intelligentsia* da cidade” significaram transformações das tradições austríacas ou dos valores do liberalismo clássico, marcando a ascendência política da classe média (1860). Esta ascendência foi exígua, teve duração de algumas décadas, tendo entrado logo em crise. Desse modo, pôde Schorske desenvolver sua narrativa adotando “por fio condutor a interação entre política e cultura” (SCHORSKE, 1988, p. 23).

Por tratar de um período de transformações e crises no final do século XIX, Schorske situa o entendimento do vocábulo “moderno”. No século XVIII teria o sentido

de “grito de guerra” contra o passado e não apenas como antítese de “antigo”, mas nos “nossos tempos” se define “não a partir do passado, e na verdade nem contra o passado, mas em independência do passado”. Na Áustria, segundo Schorske, os movimentos modernos surgiram nos anos 1890 e duas décadas depois tinham atingido sua plena maturidade e mais, o desenvolvimento de uma alta cultura teria se dado num ambiente aquecido pela crise política.

A obra de Schorske focaliza a literatura, a arquitetura, a pintura, a música e outras dimensões da cultura austríaca, estabelecendo a permanente relação entre cultura e política no bojo das transformações e inovações ocorridas nestes domínios culturais. Porém no ensaio “A Ringstrasse, seus críticos e o nascimento do modernismo urbano”, está reportada a discussão acerca das transformações urbanas como expressão de fatos políticos, econômicos e sociais, mas acima de tudo está mostrado existir por parte daqueles que pensam a cidade “uma relativa impotência em moldar o mundo moderno”.

O projeto da grande avenida, circundado de grandes edificações públicas em torno das muralhas da cidade barroca, veio em resposta às necessidades da nova classe econômica – a burguesia. A implantação do Ringstrasse deu-se, nos anos de 1860, como um grande programa de “embelezamento da imagem da cidade”, representando os valores do liberalismo pelo destaque aos edifícios do parlamento, da prefeitura (o Rathaus), da universidade, do teatro (Buirgtheather) e das residências.

As figuras femininas presentes no folheto que apresentava o projeto com as legendas “Forte pela lei e pela paz” e “Embelezada pela arte” expressaram, segundo Schorske, os valores burgueses da nova classe dirigente. A representação da figura feminina, enquanto ser de fecundação, está associada à imagem de criação de uma outra cidade e outros valores culturais.

Para Schorske, a avenida larga e linear era o único princípio de coesão organizativa, tornando-se marca indelével da cidade moderna. Não há focos centrais e perspectivas, mas a supremacia da rua. Porém os estilos arquitetônicos conferidos em todos os edifícios mostram os vínculos com o passado aristocrático de Viena: o parlamento reverencia o grego clássico, a prefeitura, o gótico, a universidade, o renascentista, e o teatro, o barroco.

O espaço público da cidade moderna, em Schorske, é: o espaço linear, organizando fluxos, dividindo partes da cidade e isolando funções urbanas. Mas este espaço foi ainda complementado por grandes edifícios residenciais, cujo único controle estabelecido no projeto era a altura dos mesmos. A construção dos grandes prédios residenciais caracterizaria outro *modus operandi* na implantação da cidade moderna – o financiamento cruzado. Assim descreve Schorske:

A habilidade da Comissão de Expansão da Cidade consistia precisamente em aproveitar o setor privado para criar a base financeira para a construção pública. O produto apurado com a venda de terrenos seguia para um Fundo de Expansão da Cidade, que por sua vez arcava com os custos das ruas, parques e, em considerável medida, os edifícios públicos. As autoridades manifestaram confiança total na capacidade da empresa privada em gerar os resultados financeiros desejados, e assim, ao invés de refrear, preferiram incentivar a especulação nas propriedades liberadas (SCHORSKE, 1988, p. 64).

Além de espaço que organiza fluxos e funções urbanas, o espaço público da cidade moderna é também o da subordinação aos interesses políticos e econômicos. A moldagem do mundo moderno só tem como alternativa a subsunção ao capital e a impossibilidade de mudança se torna a cada ciclo do capital mais profunda, conotando um sentimento de impotência de homens frente a outros homens. Em Schorske, não há tensão conceitual entre o espaço comum e o restrito, entre o aberto e o fechado, mas o domínio imperioso do capital de conformidade com os seus pressupostos teóricos ligados às correntes marxistas.

As possibilidades de mudanças seriam dadas pelas críticas e reações de intelectuais a estes *modus operanti* e modelos estéticos, seriam via o mundo cultural e não o econômico. Esta inferência permite supor que adotando Schorske uma perspectiva marxista, parece não encontrar nela a possibilidade de saída.

Para melhor circunscrever o contexto cultural de adesões e reações à cidade moderna, Schorske reporta-se à idéias de Camilo Sitte e Otto Wagner¹⁸. O primeiro apelidaria de “arcaísta romântico” e o segundo, de “funcionalista racional”. Ambos teriam tido críticas de caráter estético a Ringstrasse, o primeiro pela priorização das exigências da vida moderna e esquecimento da tradição e o segundo pelo mascaramento estilístico presente nos edifícios públicos.

Schorske, ao reportar-se a Sitte como defensor entusiasta da arte do passado e da sociedade pré-industrial, procura discutir os efeitos perversos da cidade moderna: a ausência de um espaço público como obra de arte para o futuro e a ausência da tensão conceitual entre o comum e o restrito, o aberto e o fechado.

Para mostrar as reações ao modelo de cidade gestado na Áustria e a dominância do campo econômico na construção da cidade moderna, Schorske avoca Otto Wagner.

As formas estéticas de Wagner correspondiam à efetivação de uma urbanização avassaladora e capitalista, porquanto pautadas em critérios utilitaristas e de promoção de especulação imobiliária. A prática projetista pautou-se nos transportes rodoviário e ferroviário, incluindo estações, viadutos, túneis e pontes. Para tanto, envidou esforços para compatibilizar os novos materiais de construção na linguagem arquitetônica. Conforme Schorske, Wagner se distinguiu por ter tentado “exaltar o tecnológico,

celebrá-lo como 'cultura'", mas teriam ficado seus esforços circunscritos "por uma dissonância entre a ética funcional da construção e a estética tradicional do embelezamento" (SCHORSKE, 1988, p. 97). Acima de tudo, Schorske procura mostrar os paradoxos do funcionalismo nascente.

Adotando Wagner como personagem alegórica da cidade moderna, Schorske reporta-se aos seguintes atributos: burguês, ativo, eficiente, racional, elegante, ocupado, com dinheiro e gosto pelo monumental. A cidade moderna estaria assim dirigida por princípios constitutivos, quais sejam: o primado da função como determinante da forma; o uso franco de materiais modernos, a expansão ilimitada da cidade e o compromisso com a linguagem a-histórica¹⁹.

Ao mostrar os percursos do modernismo, Schorske critica as idéias sobre a cidade moderna que negam a história como possibilidade de crítica da experiência humana. Refuta a dominância do campo econômico, por priorizar a eficiência e facilidade dos sistemas de transportes e das obras de engenharia. O espaço público na cidade moderna poderia até ter o caráter de comum, mas não de socialização, pois a idéia central é a do movimento. O espaço público fica reduzido quanto ao atributo de ser irrestrito, pois é principalmente expressão de um negócio imobiliário. Despe-se o sentido do espaço público comum e aberto a todos, ele possibilita apenas negócios.

Conclusões

O percurso adotado propiciou ricas inferências sobre a noção de espaço público. A passagem por Coulanges, Le Goff e Schorske permitiu apreender que a partir do surgimento da cidade é que se pode inferir uma noção de espaço público; porém nem a cidade, nem o espaço público apresentam um único entendimento.

O espaço público em Coulanges está associado à constituição de uma sociedade laica pautada no interesse público: porque conhecido de todos, feito por legisladores eleitos e a consulta aos homens ser um *modus operanti* primordial.

Já em Le Goff o espaço público estaria associado ao mundo do trabalho, das trocas monetárias e não monetárias e do conhecimento, e não ao poder político e eclesiástico. Acima de tudo, espaço público é sociabilidade, bem comum, invenção do urbanismo e da beleza, onde se mesclam realidade e sonho, de uma civilização laica e livre. Enquanto estes dois pensadores alegorizam as cidades antiga e medieval, Schorske enfatiza a subsunção da cidade moderna ao capital, conferindo à cultura a possibilidade da crítica.

A grande avenida da cidade moderna não possibilitaria a socialização, a reação aos interesses das elites políticas e econômicas. Enquanto a praça antiga ou medieval, como recintos fechados e "teatro da vida em comum" promoveriam encontros e trocas

culturais e humanas. O espaço público moderno seria a negação da emancipação do homem e sua subjugação ao domínio da economia e dos negócios.

Se Schorske já tematiza a perda da dimensão política nas narrativas, já enfatiza o domínio da dimensão econômica nos fazeres urbanísticos da cidade moderna, é verificável alguma mudança das abordagens realizadas pelos críticos aos projetos urbanos contemporâneos? Em que pesem as diferenças dos contextos econômico, político e urbanístico do século XIX para os da contemporaneidade, descritas nas narrativas de Schorske e nas dos críticos aos projetos urbanos, pode-se afirmar que a reação ao domínio do campo econômico permanece e é comum.

As análises do plano de revitalização e do projeto Recife-Olinda indicam ter se diluído a tensão conceitual entre o que é comum e aberto e o que é restrito e fechado nestes fazeres urbanísticos. Principalmente sugerem que estas práticas aplicadas em áreas históricas podem lesar o sentido de identidade constituinte de uma sociedade.

Recolocar a tensão conceitual é um caminho possível. Reagir ao sentimento de impossibilidade de mudança e impotência de homens frente a outros homens passa a ser uma necessidade imperiosa. A construção de um “urbanismo de temporalidades” em vez de um “urbanismo de oportunidades”, uma agenda de trabalho. Urbanismo de temporalidades que garanta a manutenção do interesse público segundo Coulanges, o sentido de cidade e espaço público de Le Goff, na perspectiva do bem comum, da invenção do urbanismo e da beleza, onde se mesclam realidade e sonho, de uma civilização laica e livre; e, com a “ralé urbana” de Hall acessando os espaços surgidos dos projetos urbanos.

Notas

- ¹ A noção de projetos urbanos dissemina-se a partir dos anos de 1960 com as críticas aos modos de pensar as cidades no campo do urbanismo, por focar o conjunto do território urbano, a dominância de instrumentos normativos e a ausência de participação da população. Neste sentido, ver Jacobs (2001), Rossi (2001) e Aymonino (1984). A área do desenho urbano ganha força e notoriedade com as teorias da tipologia e morfologia urbana. Estas considerações suportam o entendimento de projetos urbanos como um modo de pensar e fazer urbanístico que tem como foco privilegiado a forma urbana expressa no desenho de parcelas do território e de edifícios arquitetônicos marcantes, desempenhando um papel estruturante com capacidade de produzir outras centralidades e atratividades.
- ² Segundo Porter (1991, p. 31), “as cadeias de valores desagrega uma empresa nas suas atividades de relevância estratégica para que se possa compreender o comportamento dos custos e as fontes existentes e potenciais de diferenciação”.
- ³ Venuti (1994) trata dos desafios atuais das cidades decorrentes da descentralização industrial, do aumento da demanda dos meios de comunicação e de transporte de massa

e da oposição de serviços privados elitizados e serviços sociais. Identifica como cerne dos fazeres urbanísticos de cunho estratégico a reutilização dos estoques construídos, a valorização do ambiente natural, a participação na gestão das cidades e o financiamento público-privado. Assim cria as bases para consubstanciar sua perspectiva interpretativa da passagem de um urbanismo de expansão urbana para um de transformação.

- ⁴ Estes autores tratam os projetos de Boston Waterfront e Quincy Market na cidade de Boston, Inner Harbor na cidade de Baltimore e Fisherman's Wharf na cidade de São Francisco, nos EUA; o Covent Garden e as Docklands na cidade de Londres.
- ⁵ Os planos e legislações urbanísticas elaborados para o Bairro do Recife anteriores ao projeto urbano contemporâneo foram os seguintes: Os Planos de Melhoramentos e Reforma do Porto e do Bairro do Recife, iniciados em meados do século XIX e estendendo-se até a década de 1910; o Plano de Preservação dos Sítios Históricos da Região Metropolitana do Recife (PPSH) elaborado em 1976; o Plano de Preservação dos Sítios Históricos do Recife, tornado Lei nº. 13.957, em 1979; o Plano de Reabilitação do Bairro do Recife de 1987; o Plano de Revitalização do Bairro do Recife e a Lei Municipal nº. 16.290 de 1997. Estes planos estão tratados em Lubambo (1991), Leite (2004) e Pontual e Lira (2006).
- ⁶ O termo revitalização está definido na Carta de Lisboa como operações destinadas a relançar vida econômica e social de uma área da cidade em decadência, aplicando-se a todas as partes da cidade sem ou com características históricas singulares.
- ⁷ Paralelamente ao plano de 1993, segundo Leite (2004), é efetivado o projeto Cores da Cidade consistindo na pintura das fachadas dos imóveis do Bairro do Recife. A efetivação deste projeto foi possível mediante convênio entre o poder municipal, a Fundação Roberto Marinho e a empresa Akzo do Brasil (tintas Ipiranga). Este convênio estabelecia que a empresa doava as tintas, os proprietários dos imóveis arcavam com a mão de obra, a Fundação promovia a divulgação da ação e a Prefeitura fiscalizava as obras e concedia redução dos impostos municipais aos proprietários dos imóveis pintados. Neste projeto, diferentemente dos citados na nota 1, as ações públicas, passando a contar com a participação de empresas privadas para a efetivação de intervenções no espaço público.
- ⁸ Segundo Zancheti, Lacerda e Marinho (1998), o quarteirão da rua com este nome deveria se constituir num espaço de concentração de atividades à semelhança dos bairros de animação cultural de Nova Orleans, Boston e Amsterdã, articulando espaços fechados e abertos, deveria se tornar, no segundo centro de atração turística da cidade. Os demais projetos estruturadores propostos foram: o percurso memória (caminho de observação dos marcos e monumentos); o terminal marítimo de passageiros (transformação dos armazéns do porto em terminal para navios de passageiros); o *shopping* cultural alfândega (centro cultural e de lazer); o centro múltiplo do Pilar (comércio, serviços e habitação); apartamentos em antigos armazéns; aquário com flora e fauna regional; e o espaço de lazer permanente e de comércio varejista.
- ⁹ O capital inicial desta empresa seria constituído pelos imóveis do poder público municipal e estadual a serem utilizados na implantação do plano, acrescido pelos capitais privados como componente majoritária (ZANCHETI, LACERDA e MARINHO, 1998).
- ¹⁰ Este projeto subscrito pelo Governo do Estado de Pernambuco, Parque Expo, Porto Digital, Ministério das Cidades, Prefeitura Municipal de Olinda, Prefeitura da Cidade do Recife, em 2005, está apresentado em peças desenhadas e escritas em cinco volumes:

Volume 0 (zero) – Sumário Executivo com resumo dos principais temas: enquadramento, situação de referência, estratégia e os modelos urbano e econômico; Volume I – Introdução explícita: antecedentes, objetivos metodologia, entre outros pontos de partida para a elaboração do projeto; Volume II – Modelo Urbano dividido nas seguintes três partes: parte I – caracterização, parte II – estratégia, parte III – proposta, além dos três anexos sobre espaços vegetados, parâmetros urbanísticos e projetos induzidos no entorno; Volume III – Modelo Econômico / Financeiro – Configuração Institucional e Societária, e o Volume IV – Regulamento.

- ¹¹ Consta no Volume I do projeto, na nota 1 da página 4, ser a Expo 98 uma: “entidade responsável pela realização da Exposição mundial de Lisboa de 1998 e pela concepção e execução do projeto de reconversão urbanística da Zona de Intervenção designada como Parque das Nações (Lisboa, Portugal)”.
- ¹² Este termo egresso da Carta de Lisboa significa transformar a formação urbana, econômica e social de um lugar. Os termos constantes da Carta são: “aplica-se, sobretudo a locais funcionais diferentes da ‘habitação’; trata-se de operações destinadas a tornar a dar uma atividade adaptada a esse local e no contexto atual”.
- ¹³ No Volume I, consta que, ainda em 2003, são firmados mais dois compromissos institucionais: um protocolo de intenções para viabilização do projeto entre o Governo do Estado e as Prefeituras de Recife e Olinda e outro, um convênio de cooperação técnica com a organização social Porto Digital, especificamente voltados aos “estudos de viabilidade, expansão imobiliária e atração de investidores”. Posteriormente às eleições municipais de 2004, foi assinado, um convênio de cooperação técnica entre os governos federal, estadual e municipais (Prefeituras de Recife e de Olinda). E, em 2004, foi celebrado contrato de “concepção do projeto de requalificação urbanística e ambiental e a modelagem da operação urbana” entre a Porto Digital e a Parque Expo 98.
- ¹⁴ Operação urbana está definida no Estatuto da Cidade, Lei nº. 10.257/2001. Considerando esta Lei, pode-se dizer que operação urbana é uma intervenção imobiliária, que pode se reger por normas urbanísticas próprias, ou seja, desobedecer ou “requerer revisão” dos demais regulamentos existentes, daí ser obrigatório a sua aprovação pelo legislativo municipal.
- ¹⁵ Ver GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, PARQUE EXPO, PORTO DIGITAL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, PREFEITURA MUNICIPAL DE OLINDA, PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE (2005, Vol I, p. 8) - A “zona de intervenção” está composta por 07 setores urbanísticos: i) o do istmo e coqueiral de Olinda, ii) o da vila naval, iii) o do porto do Recife, iv) o do cais José Estelita e Cais Santa Rita, v) o da zeis Ilha do Maruim, vi) o da zeis de Santo Amaro e, vii) o da zeis Comunidade do Pilar.
- ¹⁶ *Idem*, Vol I, p. 9.
- ¹⁷ *Idem*, Vol III, p. 27.
- ¹⁸ As referências de Schorske (1988) a Sitte reporta-se a obra “A construção das cidades segundo seus princípios artísticos” e a Wagner ao projeto de expansão de Viena de 1893 e ao manual “Arquitetura moderna” de 1895.

¹⁹ Segundo Schorske (1988), para suprir as necessidades de habitação advogou Wagner o imenso bloco residencial, despojados de ornamentos, fachada lisa e linear reforçando a trajetória da rua como rumo aos negócios.

Referências

- ARANTES, Otilia B. Fiori. “Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gerações urbanas”. In: ARANTES, O., VAINER, C. e MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.
- AYMONINO, Carlo. *O significado das cidades*. Lisboa: Editorial Presença, 1984.
- BOHIGAS, Oriol. “Una primera etapa urbanística: Los equipamientos de los ochenta”. In: *Conference Book of 11 th Conference of the Internacional Planning History Society (IPHS)*, “Modelos urbanísticos y cultura de las ciudades”. Barcelona: Escuela Tècnica Superior d’Arquitectura del Vallés, 2004.
- CHOAY, Françoise. *El reino de lo urbano y la muerte de al ciudad*. In: RAMOS, Angel M. *Lo urbano, em 20 autores contemporâneos*. Barcelona: Edicions de la Universitat Politècnica de Catalunya e Escuela Tècnica Superior d’Arquitectura de Barcelona, 2004.
- COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. São Paulo: Martins Fontes Editora Ltda, 2ª ed. Brasileira, 1987.
- DEUTSCHE, Rosalyn. Urbanismo sensato. In: *Revista Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos (NERU), v. 25, n. 46, jan/jul, 2005.
- GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, PARQUE EXPO, PORTO DIGITAL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, PREFEITURA MUNICIPAL DE OLINDA, PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE. Projeto Recife-Olinda. Recife, em meio digital/ cd, 2005.
- GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. *Plano de Preservação dos Sítios Históricos da Região Metropolitana do Recife*. Recife: Governo do Estado de Pernambuco/FIDEM, 1976.
- GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. *Plano de revitalização – bairro do Recife. Planejamento urbano e economia*. Recife: Agência de Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco (AD-DIPER), v. 1, 1992.
- HALL, Peter. *Cidades do amanhã*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1995.
- HARBERMAS, Jürgen. *O discurso filosófico da modernidade*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1990.
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Edições Loyola, 1993.
- HARVEY, David. *Espaços de esperança*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

- JACOBS, Jane. *Morte e vida das grandes cidades*. 2. ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2001.
- LAVALLE, Adrián Gurza. As dimensões constitutivas do espaço público: uma abordagem pré-teórica para lidar com a teoria. In: *Revista Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos (NERU), v. 25, n. 46, jan/jul, 2005.
- LE GOFF, J. *Por amor às cidades: conversações com Jean Lebrun*. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 1988.
- LEITE, Rogério P. *Contra-usos da cidade: lugares e espaço público na experiência urbana contemporânea*. Campinas, SP: Editora da Unicamp; Aracaju, SE: Editora UFS, 2004.
- LIRA, Flaviana. *Bairro do Recife: o patrimônio cultural e o Estatuto da Cidade*. Recife: Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFPE, 2004.
- LOREIRO, Cláudia, AMORIM, Luiz. "Vestindo a pele do cordeiro: requalificação versus gentrificação no Recife". Recife, mimeo, 2005.
- LUBAMBO, Cátia W. *Bairro do Recife: entre o Corpo Santo e o Marco Zero*. Recife: CEPE/ Fundação de Cultura Cidade do Recife, 1991.
- MARTORELL, Josep, BORIGAS, Oriol, MACKAY, David e PUIGDOMÈNECH, Albert. *La villa olímpica: Barcelona 92*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili S.A, 1991.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE. *Plano de Preservação dos Sítios Históricos do Recife*. Recife: Prefeitura da Cidade do Recife/Empresa de Urbanização do Recife/DPSH, 1978.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE. *Plano de Reabilitação do Bairro do Recife*. Recife: Prefeitura da Cidade do Recife/URB, 1987.
- PORTAS, Nuno. De una ciudad a outra: perspectivas periféricas. In: RAMOS, Angel M. *Lo urbano, em 20 autores contemporâneos*. Barcelona: Edicions de la Universitat Politècnica de Catalunya e Escuela Tècnica Superior d'Arquitectura de Barcelona, 2004.
- PORTER, Michael E. *Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1991.
- PORTER, Michael E. The competitive advantage of the inner city. In: *Harvard Business Review*, may-jun, 1995. www.isc.hbs.edu, 15/05/2006.
- PONTUAL, Virgínia e LIRA, Flaviana. Is conciliation of the old and new possible? Urbanistic instruments applied to the historical área of the downtown district of Bairro do Recife – Pernambuco. *Revista City & Time*. Recife: Centro de Estudos Avançados em Conservação Integrada, v. 2, n. 3, 2006. www.ceci-br.org/city&time.
- RABOTNIKOF, Nora. El espacio público: variaciones en torno a un concepto. In: *Revista Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos (NERU), v. 25, n. 46, jan/jul, 2005.
- ROSSI, Aldo. *A arquitetura da cidade*. 2. ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2001.
- SCHORSKE, C. *Viena fin-de siècle: política e cultura*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- VENUTI, Giuseppe C. *La terza generation dell' urbanistica*. 7. ed. Milano: Franco Angeli, 1994.

ZANCHETI, Silvio Mendes. Conservação integrada e planejamento urbano na atualidade. In: *Revista Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos (NERU), v. 3, n. 43-44, jan/dez 2003.

ZANCHETI, Sílvio; LACERDA, Norma; MARINHO, Geraldo (orgs.). *Revitalização do bairro do Recife: plano, regulação e avaliação*. Recife: Edição Universitária da UFPE, 1998.

Introdução

A era moderna implicou forte transformação da configuração das cidades. É comum localizar-se o início do urbanismo moderno no alvorecer do século XX, mas as mudanças datam pelo menos do final do século XVIII, com o *panopticon* de Bentham, a estabelecer o novo paradigma de configuração e controle sobre os espaços, em qualquer escala. Seguem-se os chamados “socialistas utópicos”, que eram muito pouco “socialistas”, menos ainda “utópicos”. Não eram socialistas, pela obsessão quanto ao controle central da “comunidade”: lembram a “torre de controle” de Considerant, no meio do assentamento, a vigiar panopticamente tudo e todos?² Não eram utópicos: sua postura regressiva anti-urbana, implicando a condenação *tout court* da metrópole, nostalgicamente a evocar as supostas delícias da pequena comunidade auto-suficiente, era o que a ordem vigente estava a reclamar. A postura está na base das cirurgias urbanas por que passaram as grandes cidades e nas novas propostas de organizar o espaço, muitas realizadas: a construção dos enclaves urbanos dos conjuntos habitacionais pioneiros para a classe trabalhadora inglesa (meados do século XIX); a “haussmanização” de Paris, que reverberou pelo mundo todo, inclusive Brasil; o “caminho pacífico para uma reforma real” das cidades-jardins de Ebenezer Howard; a “unidade de vizinhança” de Clarence Stein e Henry Wright; a *Unité d’habitation* de Le Corbusier.

Nada disso era novo, ou por outra: há características modernas nos aspectos funcionais ou tecnológicos, todavia atributos mais profundos das configurações espaciais têm origem remota. O ataque à *urbanidade* da cidade pré-moderna fazia parte de um quadro social mais amplo identificado por Richard Sennet como o *declínio do homem público*, típico também da era moderna, que tem início ainda no século XVIII³. Contudo,

um maior esforço de abstração revela que se trata do resgate da *tradição milenar do paradigma socioespacial da formalidade*, contra uma outra possibilidade, exemplificada pela cidade pré-moderna, pelas cidades coloniais brasileiras, pelas cidades medievais do centro-norte da Itália etc., que ilustram o *paradigma socioespacial da urbanidade*. Em resumo, *formalidade* significa historicamente: 1) no âmbito da sociedade: segmentação social em pequenos grupos e sua separação no espaço e no tempo; o grupo inteiro (ou parte dele numa escala supra-local) se identifica mediante símbolos e se reúne mediante rituais ou organizações hierarquizadas; especialização de papéis sociais (mesmo em condições de divisão do trabalho social pouco complexa, há agentes dedicados exclusivamente a práticas simbólicas); 2) no âmbito da forma-espaço dos assentamentos: forte isolamento entre espaços internos e externos; tecidos rarefeitos (grandes descontinuidades); forte correspondência entre certas práticas e certos lugares (o que é modernamente conhecido como “zoneamento especializado de uso”, mas que era utilizado, por exemplo, entre os índios brasileiros Bororos). A outra tradição – a da *urbanidade* – inverte tudo isso e pode ser assim sintetizada: grande número de diversas categorias de pessoas, fazendo coisas diferentes (no âmbito dos símbolos e das representações, ou no da economia da vida cotidiana), em lugares com tecidos construídos densos e contínuos que admitem superposição ou vizinhança de todas as práticas sociais (a cidade-estado medieval italiana, microcosmo de toda a sociedade, da aristocracia aos camponeses, vivendo intra-muros, é exemplo emblemático).⁴ A máxima da modernidade é: atacar o paradigma da urbanidade e resgatar o paradigma da formalidade.

O que Brasília nos ensina? Como o projeto de Lucio Costa trata o espaço público (e a questão da urbanidade) e como analisar as transformações pelas quais a cidade passou na história de quase cinco décadas?

Brasília, cidade tradicional

O esforço reflexivo resumido acima faculta identificar Brasília como uma cidade *tradicional*. Sim, porque o projeto filia-se a uma tradição milenar – a do paradigma da formalidade. É inadequado, portanto, contrastar Brasília com as cidades “tradicionalistas” sem maiores qualificações, como o faz, por exemplo, Holston.⁵ De que tradição ele, ou outros que fazem igual, estão a falar? Como cidades tradicionais, exemplificam: as coloniais brasileiras, as medievais européias, Nova Iorque (ou seja, Manhattan, EEUU) etc. Decerto Brasília não pertence a esta tradição. Mas pertence à outra, com exemplos nos cinco continentes e em tempos diversos: “cidades” pré-Colombo mayas, melhor conhecidas como “centros cerimoniais”, e.g., Tikal, Uxmal; cidades da “meseta” mexicana, e.g., Teotihuacán (*Fig. 1*), hoje nos arredores da Cidade do México; Pekim imperial, com sua hierarquia de muralhas dentro de muralhas; Paris, com o eixo monumental

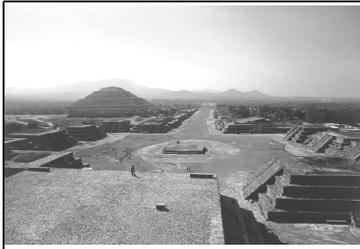


Fig. 1. Teotihuacan, México pré-Colombo (c. 300DC). Inegável parentesco com a Esplanada dos Ministérios, Brasília.

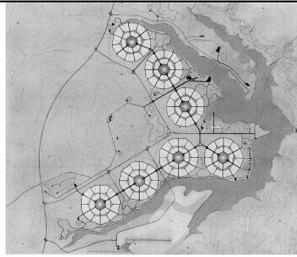


Fig. 2. Proposta dos MMM Roberto para o Plano Piloto de Brasília.



Fig. 3. Setor Comercial Sul, Brasília.

dos *Champs Élysées* que, prolongado até *La Défense*, chega a pouco mais de oito quilômetros, curiosamente quase o mesmo comprimento do Eixo Monumental de Brasília, se o considerarmos em sua totalidade, da Praça dos Três Poderes até a Estação Rodoferroviária, no extremo oeste; Washington de L'Énfant com seu *Mall* etc. Em todos os casos, um ou mais atributos da formalidade estão presentes. Com variações, as implicações históricas são semelhantes: lugares onde a vida profana dá-se em universos sociais reduzidos, as trocas cotidianas são frágeis e os rituais dão as cartas, a apropriação do espaço público é eventual e cerimonial, a fronteira entre espaços internos das edificações e externos públicos é bem demarcada (nada de *ambigüidades*, traço típico da urbanidade, como nos ensina Anderson⁶). O contraste com a definição de urbanidade como comparece na literatura sociológica é igualmente significativo: e.g., Wirth chama *cidade* aglomeração urbana densa e permanente em que coexistem (e interagem rotineiramente) indivíduos socialmente heterogêneos⁷.

Brasília, portanto, é predominantemente cidade *formal*, não *urbana*. Atributos essenciais da Capital o dizem: metrópole segmentada entre “cidade-mãe” e núcleos satélites, conceito já embutido no Plano Piloto, embora somente mais tarde explicitado por Lucio Costa (que bebe em Howard); vastas “terras-de-ninguém” entre centro e núcleos periféricos, estes também distantes entre si; no Plano Piloto, “cada-coisa-no-seu-lugar”, particularmente quanto à clara delimitação do espaço simbólico por excelência, a Esplanada dos Ministérios e a Praça dos Três Poderes; predominância do espaço livre aberto sobre o espaço construído etc.

Contudo, Lucio Costa contradiz o cânone moderno em pontos importantes: a cidade contém interessantes ambigüidades. À semelhança de qualquer esforço de abstração, *formalidade* e *urbanidade* são “tipos ideais” weberianos: na vida real a coisa não acontece na forma pura da definição, cada caso a apresentar nuances importantes que carece identificar. Também vale para cá.

Brasília, moderna *ma non troppo*

Os demais concorrentes do concurso para o Plano Piloto de Brasília propuseram *apenas* cidades modernas. Os projetos contêm os maiores problemas do urbanismo moderno, particularmente a obsessão pela segmentação e descontinuidade do tecido urbano. Não inovam nem transgridem os preceitos fundamentais. Estruturam-se em unidades de vizinhança estanques, voltadas para dentro, separadas por grandes espaços. Talvez o melhor exemplo seja o de MMM Roberto (Fig. 2). Nesses projetos desaparecem quaisquer resquícios de urbanidade.

Em Lucio Costa, o tecido urbano é mais contínuo. As unidades de vizinhança não são ortodoxas: equipamentos coletivos não estão no interior da unidade, mas na periferia: voltam-se para fora⁸. A cidade não é a somatória de segmentos estanques e idênticos, com espaços residuais a separá-los. Não sabemos quando passamos de uma unidade de vizinhança a outra. O tecido residencial é contínuo, interrompido apenas quando interceptado pelo centro urbano e pelo espaço administrativo: respectivamente a *urbs* e a *civitas* de Lucio Costa.

Há “cunhas de urbanidade” na “escala” denominada “gregária”⁹, que está principalmente no centro urbano, nos comércios locais e na Avenida W-3. O centro urbano é o lugar por excelência da *urbs*. Todavia há problemas, dois aspectos a resumi-los: descontinuidade física e especialização de uso. O centro de Brasília é um “arquipélago”. Setores comercial, bancário, hoteleiro, hospitalar etc. são isolados entre si por vários fatores – diferenças de nível de vias de serviço, parques de estacionamento periféricos, áreas verdes, vias expressas. Descontinuidades dificultam a apropriação, principalmente para o pedestre; proliferam edifícios isolados e fachadas cegas. Bio-climaticamente, é desconfortável para caminhar. O mais “urbano” dos setores é o Comercial Sul (Fig. 3), com intensa presença durante o dia (contudo, a vida morre ao cair da tarde).

Mais uma vez, os problemas poderiam ter sido menos graves, caso propostas originais do arquiteto tivessem sido implantadas. Primeiro, ele observou que deveria haver *predominância* de usos, não *especialização*, como resultou. Segundo, no principal lugar do centro – a Plataforma Rodoviária e seu entorno imediato – não se construiu edifício que uniria as partes sul e norte do centro. Lucio Costa o descreve:

O pavimento térreo do setor central desse conjunto de teatros e cinemas manteve-se vazado em toda a sua expansão, salvo os núcleos de acesso aos pavimentos superiores, a fim de garantir continuidade à perspectiva. E os andares previram-se envidraçados nas duas faces para que os restaurantes, clubes, casas de chá etc., tenham vista, de um lado para a esplanada inferior, e do outro para o aclave do parque no prolongamento do eixo monumental e onde ficaram localizados os hotéis comerciais e de turismo, e, mais acima, para a torre monumental

das estações rádio-emissoras e de televisão, tratada como elemento plástico integrado na composição geral¹⁰.

Resta um imenso buraco no coração da cidade (Fig. 4). A Plataforma Rodoviária é uma das contribuições mais fortes e originais de Lucio Costa no projeto de Brasília, ao trazer para o coração da cidade algo que normalmente se situa em posições periféricas ou desprivilegiadas. Lugar em que edifício e espaço aberto público se mesclam em surpreendente ambigüidade, é onde melhor se manifesta a urbanidade na cidade¹¹. A urbanidade transborda da Plataforma para os setores vizinhos – de diversões, comerciais, hoteleiros – e, nos fins-de-semana e em feriados, para o Parque da Torre de Televisão: centenas de pessoas aqui se reúnem para usufruir o jardim, a fonte luminosa e a vista do Eixo Monumental, para visitar a feira de artesanato e apreciar comidas típicas, e, principalmente, *para encontrar outras pessoas* – o encontro pelo encontro, para além do trabalho e das compras¹² (Fig. 5).

Outras formas de sociabilidade sempre se desenvolveram na cidade, não só nos feriados, mas rotineiramente ao final do expediente – que o diga o *Beirute*, ponto de encontro de todas as tribos urbanas, que recém-completou quarenta anos de existência, cujas mesas e cadeiras se espalham pelas calçadas do comércio local e pelos jardins



Fig. 4. Plataforma Rodoviária, Brasília, centro. Note-se o grande vazio à direita.



Fig. 5. Apropriação popular no Parque da Torre de TV.



Fig. 6. A desoladora paisagem "urbana" do Setor Comercial Norte, Brasília.

de uma superquadra da Asa Sul. Nas cidades-satélite não é diferente: há lugares cuja vitalidade noturna provoca fluxo de pessoas inverso ao diurno, atraindo moradores do Plano Piloto, como o *Pistão Sul* da cidade satélite de Taguatinga. Ao dizer que em Brasília "a vida social oscila, sem salvação, entre o trabalho e a residência" ¹³, de que cidade mesmo Holston estava a falar?!...

É instrutivo comparar o Setor Comercial Sul (SCS), iniciado nos anos 1960, com o Comercial Norte (SCN, Fig. 6), iniciado bem depois e ainda em implantação. No SCN o contraste com o seu irmão sulino é gritante: total ausência de unidade plástica entre os edifícios; imensas manchas de estacionamento a corroer o espaço aberto; configuração

intramuros com atividades coletivas introspectivas em *shopping malls* e similares; longos perímetros edificados desprovidos de portas, fazendo opacas as barreiras que definem o âmbito público. Tudo somado = verdadeiro pesadelo para o pedestre (e para motoristas providos de sensibilidade). A lamentável situação do Setor Comercial Norte todavia não fere o estatuto do tombamento e leva-nos à triste constatação: a aplicação do estatuto tem *impedido mais e permitido mais* do que devia, concomitantemente. Impede mais do que devia ao bloquear, *e.g.*, a reforma da Plataforma Rodoviária em termos assemelhados aos da proposição original. Permite mais do que devia ao não se contrapor a uma situação como a do SCN, que implica perda da qualidade urbana dos espaços centrais da cidade. Caberia incorporar à legislação regras de configuração que impedissem a deterioração do espaço público que estamos a testemunhar.

Os comércios locais não tinham, na proposta original, a configuração que passaram a apresentar logo após o início da construção da cidade. No projeto, as lojas eram voltadas para o interior das quadras, mas logo passaram a abrir para a rua, originalmente pensada como de serviço. A extroversão da unidade de vizinhança permitiu a inversão, sem danos para o projeto, pelo contrário. Ademais, um “erro” de dimensionamento veio em benefício da cidade: o espaço para os comércios locais é maior do que o exigia a demanda local das habitações. O “erro” resulta no abrigo de atividades que transcendem a necessidade da vizinhança, o que contribui para melhor distribuição de empregos e serviços pela cidade. Surgiram e consolidaram-se *points* de alta vitalidade: em restaurantes, bares, pizzarias, cafés, lanchonetes, sorveterias, as atividades transbordam para os espaços externos, valorizam o âmbito público com a presença intensa de pessoas – quintessência da *urbs*. Muitos estabelecimentos abrem para dois lados – a rua e os jardins da superquadra – facultando às pessoas desfrutarem concomitantemente de duas atmosferas – a urbana e a bucólica. Afirmar que “em Brasília, o público urbano dos espaços abertos em outras cidades brasileiras simplesmente desapareceu”¹⁴, falseia grosseiramente a evidência. É repetir mais um entre tantos mitos sobre a natureza da cidade.

O uso do solo especializado (que obceca a crítica) implica precária urbanidade em certos setores, em certos horários (comerciais e hoteleiros, à noite, Esplanada). Mostrei todavia que a cidade é muito diferente da caricatura que frequentemente se faz dela¹⁵.

Escala monumental – o símbolo distante

A Esplanada dos Ministérios e a Praça dos Três Poderes são mais um exemplo a marcar a especificidade de Lucio Costa como arquiteto. Certo, há fortes conotações do urbanismo moderno na distância entre edifícios, na proliferação de empenas cegas voltadas para o espaço público aberto, ou nas transições sempre indiretas entre interior e exterior – para o que contribuiu a arquitetura edilícia de Oscar Niemeyer¹⁶.

Entretanto, os vazios da Esplanada e da Praça são o *fim*, os edifícios são os *meios* a defini-lo. Esta sempre foi a estratégia projetual de Lucio Costa, que está em Monlevade (1934)¹⁷ e no projeto do Campus para a Universidade do Rio de Janeiro (1937, Fig. 7)¹⁸, cuja esplanada central (Fig. 8) é claro embrião da futura Esplanada dos Ministérios de Brasília. Estratégia muito diferente vemos em Le Corbusier, nos exemplos do projeto para o mesmo campus universitário, do Capitólio de Chandigarh ou do projeto para a ONU, desta vez contrastando com proposta de Oscar Niemeyer. Em Le Corbusier, a estratégia compositiva organiza os *cheios* (edifícios) por meio de eixos *virtuais* – pois não os vemos¹⁹. O Capitólio de Chandigarh ilustra a desatenção para com o espaço aberto: não há “praça”, o espaço entre edifícios é tomado por fossos, barreiras, vias, estacionamentos. A Praça dos Três Poderes não é o espaço dos sonhos de Camilo Sitte: suas dimensões horizontais, cotejadas com as alturas dos edifícios, e a grande distância entre eles, eliminam a sensação de “coesão” (envolvimento proporcionado pelas fachadas contínuas dos edifícios do entorno). Tampouco é o espaço residual de Le Corbusier, pois na Praça a sensação de lugar é clara (Fig. 9). No projeto urbano, Lucio Costa é *arquitecto*, lida com a matéria-prima por excelência da arquitetura – o *espaço*. Le Corbusier é *escultor*: lida com a matéria-prima por excelência da escultura – o *volume*²⁰.

Ademais, notem que falta à Esplanada de hoje atributo importante da proposta original: espaços para comércio e serviços complementares às atividades principais da Esplanada, indicados nos esboços iniciais para a área (Fig. 10). Os blocos dos ministérios seriam interligados por edifícios mais baixos para abrigar os usos. Os novos serviços convidariam a uma rápida parada dos motoristas a caminho de casa através da Esplanada, cujo fluxo veicular intensificou-se depois de construída a Ponte JK, a terceira sobre o Lago Paranoá. Mais vantagens: 1) os que trabalham no local economizariam viagens feitas para serviços hoje ausentes, particularmente na hora

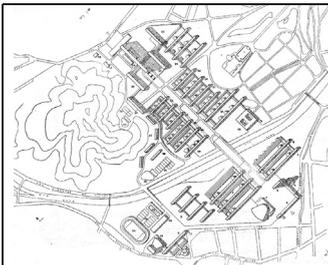


Fig. 7. Projeto de Lucio Costa para o Campus da Universidade do Rio de Janeiro, 1936-7 (planta).

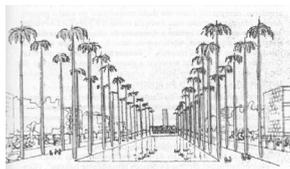


Fig. 8. Projeto de Lucio Costa para o Campus da Universidade do Rio de Janeiro, 1936-7. Croquis sugere claro embrião da futura Esplanada dos Ministérios, em Brasília.



Fig. 9. Praça dos Três Poderes, Brasília. Clara definição de lugar.

do almoço; 2) os serviços induziriam maior presença no lugar também após o horário comercial, a beleza do espaço a convidar para uma relaxante *happy hour*; 3) o espaço aberto ganharia em definição, superando-se a inadequada descontinuidade entre os blocos ministeriais, problema inexistente na proposta original; 4) toda a Esplanada ganharia em urbanidade, ao incorporar contingentes populacionais além daqueles que meramente ali trabalham; 5) o emblemático espaço seria *mais vivido instrumentalmente por dentro*, do que *apenas visto simbolicamente de fora*; 6) a Esplanada estaria mais próxima aos *Champs Élysées* ou ao *Mall* de Washigton, referidos por Lucio Costa nos textos.

Em vez de incentivos ao uso e permanência no local, vê-se o contrário – a paranóia radicaliza pela implantação de mais barreiras: novos espelhos d’água (*Fig. 11*) restringem a aproximação aos edifícios (e.g., Congresso, Palácio do Planalto); incompreensíveis cercas maculam a Praça dos Três Poderes, prejudicando sua mais plena apropriação; obstáculos impedem o acesso a lugares antes franqueados à visitação, como a plataforma do Congresso onde pousam as duas conchas; a umas centenas de metros dali, quase 240 hectares de cerrado foram isolados e denominados “área de segurança da Presidência da República”. O Palácio do Catete não precisava disto; não o precisam a Casa Rosada, a Casa Branca, o Number 10, Downing Street etc...

Âmbito público privatizado

Invasões de espaço público no Plano Piloto de Brasília são temas recorrentes na imprensa e mais um dos fatores que danificam a urbanidade na cidade. Entre elas talvez a mais grave seja a privatização, hoje quase total, da orla lacustre. O problema tem origem na relação cidade/lago e no modo de ocupação das margens, desde o projeto. Lucio Costa assim definiu a relação:

Evitou-se a localização dos bairros na orla da lagoa, a fim de preservá-la intacta, tratada com bosques e campos de feição naturalista e rústica para os passeios e amenidades de toda a população urbana. *Apenas os clubes esportivos, os restaurantes, os lugares de recreio, os balneários e núcleos de pesca poderão chegar à beira d’água.*²¹ (itálicos adicionados)

Contudo, a distância entre cidade e lago era muito grande; por recomendação do júri foi reduzida em cerca de 500 m – mesmo assim a orla manteve-se segregada. Por

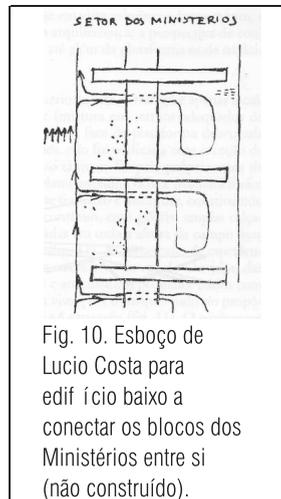


Fig. 10. Esboço de Lucio Costa para edifício baixo a conectar os blocos dos Ministérios entre si (não construído).

outro lado, ao admitir-se alguma privatização das margens (assinalada em itálico na citação anterior) em contraste com a tradição brasileira de manter-se públicas as áreas lindeiras a corpos d'água (rios, lagos, mar)²², criou-se precedente que fez da exceção a regra: além dos clubes e restaurantes surgiram centros de convenções, conjuntos de cinema “multiplex” com praças de alimentação, academias de ginástica e apartamentos de luxo cada vez menos disfarçados de hotéis, como reza um anúncio: “um novo estilo de viver em residenciais com serviço”²³. Na orla próxima às residências unifamiliares, a regra é a expansão do lote até a água, avançando sobre a área verde que deveria permanecer pública. De ambos os lados, as poucas áreas remanescentes não são bem equipadas. Quando o são, o acesso não é fácil e as funções inibem apropriação popular – e.g., os restaurantes caros do “Pontão” no Lago Sul. A procura por espaços de lazer na orla é intensa nos poucos trechos de acesso franco, a demandar qualificação que potencialize o usufruto de tão privilegiado sítio.

“Eixão da Morte”

A cidade pré-moderna não distinguia espaços para *circular* e espaços públicos para *estar e interagir*. Com as novas tecnologias, com o aumento do movimento e da velocidade dos meios de transporte, a dicotomia surge forte. No atributo, Brasília, construída ainda quando se acreditava que o carro poderia ser o meio de locomoção fundamental na cidade, a ponto de “fazer parte da família” (Lucio Costa), investe pesado em generoso sistema de vias para circulação motorizada, o que traz sérios danos à urbanidade. Dos elementos, destaca-se o Eixo Rodoviário, a conotar uma das questões



morfológicas mais delicadas de Brasília. A proposta original é uma *rodovia* que leva ao centro da cidade partindo-a em duas – a “Brasília oriental” e a “Brasília ocidental” (Fig 12). O caráter linear da cidade perdeu força no tempo ao acrescentarem-se novas fileiras de quadras paralelas ao “Eixão” (outra denominação do macroelemento urbano): as quadras “400”, “600”, “700” e “900”. Se a separação em duas metades já

era problemática na solução original, a questão agravou-se pelos intensos fluxos transversais de pedestres e veículos, fruto da incorporação das novas quadras. Embora a maioria dos pedestres utilize as passagens subterrâneas para cruzar o Eixo Rodoviário (80%), elas são distantes entre si, exigem esforço de descida e subida pela diferença de nível, são malconservadas (como em todo o mundo) e perigosas. Os 20% de pedestres que cruzam o Eixo na superfície preferem enfrentar o intenso fluxo de veículos, cuja velocidade máxima permitida (80 km/h) é raramente obedecida. O número de vítimas fatais é recorde entre as vias do Plano Piloto: em média, uma morte por mês, a maioria por atropelamento.

O problema é controverso. Há alguns anos o IAB-DF realizou concurso de idéias sobre o Eixo Rodoviário. Analogamente à historinha do rei nu, a proposta vencedora foi feita por adolescentes, sugerindo a mais razoável das soluções: repensar o espaço como generosa avenida semaforizada com canteiro central, contrariando a idéia original de rodovia²⁴. Tecnologias modernas, como as “ondas verdes”²⁵, pouco reduziram a intensidade do fluxo e aumentariam a segurança do pedestre. A substituição da atual faixa central por canteiro arborizado amenizaria a paisagem com benéficos resultados bio-climáticos e visuais, e aumentaria a segurança do pedestre ao servir de refúgio a meio caminho da travessia das *6 faixas de rolamento veicular*²⁶. As medidas fariam do “Eixão” algo mais próximo de um imenso e agradável *bulevar*, a constituir outra reminiscência da “filiação francesa” de Brasília, referida por Lucio Costa²⁷. Sim, teríamos um novo atributo urbano, todavia não contraditório com a essência do estatuto do tombamento: as escalas da cidade. Em nada o novo Eixo, arborizado e semaforizado, teria reduzida sua força enquanto macroelemento estruturador da imagem urbana. Uma proposta neste espírito somente não é implantada dados os arraigados preconceitos que presidem o olhar sobre a cidade. A situação atual é indiscutivelmente inadequada, *literalmente* criminoso: mata gente. Parte dessas mortes pode ser atribuída a outros fatores exceto o desenho, mas é tapar o sol com a peneira ignorar a contribuição urbanística a essas ocorrências fatais. É continuara a acreditar nas belíssimas vestimentas do rei nu...

Poder aquisitivo e configuração formal-espacial edílicia-urbana²⁸

A pergunta “*qual espaço público?*” remete a políticas urbanísticas como políticas públicas, a legislarem sobre a variedade de configurações urbanas e sua localização. Remete também à legislação sobre que tipos de edifícios habitacionais implantar, e onde. Pesquisa em andamento revela como os tipos edílicios e de espaços urbanos estão consistentemente relacionados ao poder aquisitivo dos moradores.

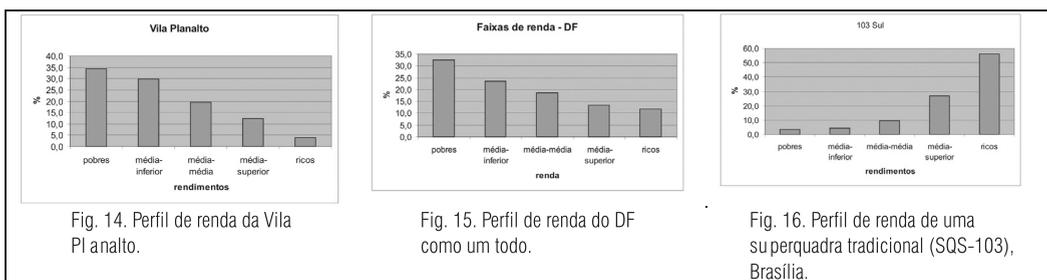
Reza o discurso tradicional sobre Brasília que o projeto da cidade não é responsável pela segregação socioespacial, que segregação a temos em qualquer cidade brasileira

ou mundial, o que varia é o grau, que perversa mesmo é a *sociedade* brasileira etc. Será mesmo? Para Brasília (e acredito que para qualquer cidade brasileira ou mundial) as afirmações precisam ser relativizadas. A variedade limitada de tipos edilícios no Plano Piloto (que previa originalmente apenas edifícios de seis pavimentos sobre pilotis nas superquadras e “casas individuais” próximas à orla lacustre) está relacionada ao surgimento precoce das cidades satélites, implicando a localização dos contingentes populacionais de baixo poder aquisitivo longe da principal concentração de empregos e serviços da Capital²⁹. Sem guarida no Plano, os tipos “inadequados” implantaram-se a quilômetros de distância, inaugurando a peculiar segregação socioespacial da Capital: ela foi comandada por políticas públicas como resposta a princípios ideológicos, não como resposta a forças de mercado, regra nas demais cidades brasileiras. Todavia, há permanência de famílias de baixo poder aquisitivo no coração da metrópole e a arquitetura dos lugares está relacionada a isto. Houve processo de elitização e valorização das áreas centrais. Entretanto, 46 anos depois de inaugurada a cidade, ele não conseguiu superar as limitações impostas à valorização pela configuração formal-espacial de algumas zonas, não palatável às classes médias e altas. Os exemplos mais interessantes são os da Vila Planalto e de alguns blocos peculiares das quadras “400”.

A Vila Planalto tem origem num antigo acampamento de obras próximo à Praça dos Três Poderes (cerca de 1500 m). Abrigava de operários a dirigentes de empresas construtoras, em edifícios e quarteirões variados. Resulta que sobreviveram grandes e pequenos lotes, generosas ruas e bequinhos quase intransitáveis para veículos motorizados (*Fig. 13*). Os poderes aquisitivos que encontramos na Vila correspondem a esta realidade (*Fig. 14*): 35% são famílias pobres³⁰. O perfil é quase exatamente o mesmo do DF como um todo: em poder aquisitivo, a Vila é um microcosmo da metrópole (*Fig. 15*). Comparem com o perfil socioeconômico de uma superquadra típica do Plano Piloto de Brasília – a SQS-103, blocos de seis pavimentos, sobre pilotis, com elevadores, garagem subterrânea, cobertura para festas etc.: o gráfico se inverte (*Fig. 16*).

As superquadras da fileira das “400” não estavam no projeto original e implicaram o acesso ao Plano Piloto de famílias de menor renda. Isso ocorre particularmente nos peculiares edifícios “JK”: não têm pilotis, os apartamentos são muito pequenos, não há garagens subterrâneas, os espaços públicos em volta são menos generosos (*Fig. 17*). Não predominam os ricos, como na 103 Sul (quase 60%), e a incidência de classe média-superior e, principalmente, média-média, cresce substancialmente (*Fig. 18*).

Os resultados mostram a correspondência entre padrões arquitetônicos e classes sociais. A situação atual da Vila Planalto e das “400” revela que a organização espacial da Capital poderia, sim, ser mais justa, se ela contemplasse edifícios e espaços públicos cuja variedade respondesse melhor ao perfil socioeconômico da população. Diferentes classes sociais podem estar espacialmente próximas, como desejava Lucio



Costa, mas isso depende de forte variedade nos tipos edifícios, variedade que o projeto não contemplou. O desejo por um espaço mais democrático ficou no discurso, não se traduziu em proposta arquitetônica que o viabilizasse. A segregação socioespacial em Brasília também é fruto do projeto.

Há certamente habitações e espaços públicos precários na Vila Planalto. Mas uma política pública que implique qualquer “melhoria” dos padrões formal-espaciais da Vila ou das “400” deve ser encarada com reserva: tenderá a implicar elitização do lugar, como estamos cansados de ver em experiências de “renovação urbana” no Brasil e alhures. Uma coisa é a melhoria pontual das edificações na medida de uma eventual ascensão social dos moradores – não seria legítimo impedi-lo. Outra coisa é a instauração de uma política urbanística que permitisse remembramento de lotes, modificação de gabaritos, construção de garagens subterrâneas, alargamento de vias, aumento dos espaços públicos etc. As medidas provavelmente implicariam forte valorização e levariam os pobres a abandonar o *filet mignon* da Vila Planalto e “readequear-se” a lugares “condizentes” com o seu poder aquisitivo, a dezenas de quilômetros do Plano³¹. Por detrás da “melhoria” hipotética (devemos torcer para que não se realize) estaria implícito um discurso: edifícios e espaços públicos precários são admissíveis, contanto que não os vejamos por perto... *Habitat* precário é função da pobreza. Enquanto uma existir, existirá o outro. A tarefa de uma política urbanística ética é utilizar os meios para permitir, pelo menos, que as famílias pobres, enquanto existirem neste país (desaparecerão em breve?...), possam localizar-se de maneira menos segregada na cidade – propugnar que cada bairro, cada Região Administrativa, seja um microcosmo de toda a sociedade. Não é uma utopia deslumbrada. Acontece aqui e agora, na Vila Planalto, para quem tiver olhos e disposição de ver³².

Projetos de estudantes

As conclusões desta, e de outras pesquisas, vêm se debatendo na prática de projeto na FAU-UnB, e em projetos que grupos de professores realizamos para Brasília (alguns em implantação). A “utopia” de Brasília não falhou apenas porque a

“sociedade brasileira é perversa” e a perversão social se fez valer sobre um espaço “democrático”. A forma-espaço do tecido habitacional não correspondeu às expectativas sociais diferenciadas da sociedade em relação às configurações edilícias-urbanas, tampouco ao modo de produção do espaço pelas camadas populares. A forte elitização foi também *resultado do projeto* ³³.

Para obter resultados distintos, como projetar áreas de expansão urbana, novos bairros, novas satélites? Esses os desafios que colocamos aos estudantes. As respostas têm sido criativas, inovadoras. Em semestres recentes orientei projetos de urbanismo de estudantes de graduação: 1) para o Setor Noroeste, imensa área desocupada (cerca de 6km²) vizinha à Asa Norte do Plano Piloto; 2) para o Setor de Autarquias Norte, até hoje um grande vazio no centro da Capital (cerca de 1000 m da Plataforma Rodoviária); 3) para o novo Centro Metropolitano do DF, entre Taguatinga, Ceilândia e Samambaia; 4) para um futuro bairro que se anuncia – o Bairro Oeste, por detrás da antiga estação ferroviária (atual Estação Rodoferroviária), na ponta oeste do Eixo Monumental.

Para o Setor Noroeste existe um projeto em tramitação³⁴ (Fig. 19), que repete, com variações, a configuração formal-espacial das superquadras do Plano Piloto: edifícios residenciais com 6 pavimentos, pilotis, garagem etc. O projeto dos estudantes³⁵ (Fig. 20) resultou de questionamentos: 1) ante a estrutura de localização de empregos e habitações no DF (o Plano Piloto concentra 82% dos empregos formais e tem menos de 10% da população da metrópole); 2) ante os tipos edilícios residenciais e de espaços públicos, levando-se em conta os resultados da pesquisa relatada acima.

Projeto para um bairro não resolve mas pode amenizar uma situação de desequilíbrio na macro-escala urbana. Re-equilibrar Brasília significa, entre outras coisas, localizar mais empregos nas cidades satélites e aumentar o número de moradores nas áreas do Plano Piloto ou próximas. Para o que interessa aqui, vejamos como contrastam o projeto em vias de execução e o projeto dos alunos: 1) projeto em trâmite: abriga 60.000 habitantes, deixa grande parte da área por ocupar, reproduz o tipo formal-espacial da superquadra, inclui um “eixo de atividades compartilhadas com moradores de outros

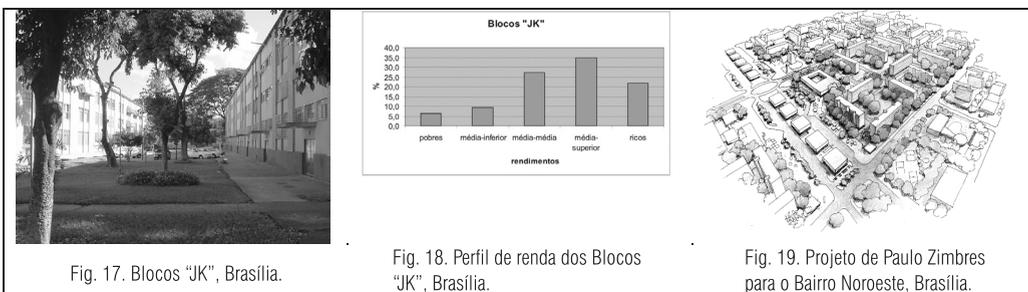


Fig. 17. Blocos "JK", Brasília.

Fig. 18. Perfil de renda dos Blocos "JK", Brasília.

Fig. 19. Projeto de Paulo Zimbres para o Bairro Noroeste, Brasília.

bairros”; 2) projeto dos estudantes: abriga 120.000 habitantes (resulta uma densidade bruta de cerca de 200 hab./Ha), ocupa a totalidade da área, propõe grande variedade de tamanhos de lotes, tipos edifícios e espaços públicos que respondem a poderes aquisitivos igualmente variados, *não inclui espaços para empregos*, a não ser os diretamente relacionados às funções residenciais – comércio local, escolas, espaços de lazer etc. O projeto em trâmite implicará moradores com poder aquisitivo muito mais uniforme e elevado (a exemplo do já existente Bairro Sudoeste, com características semelhantes) enquanto o projeto dos estudantes implicaria um espaço com mais variedade social. A se realizar como previsto, o projeto em trâmite repetirá, no Noroeste, a história de segregação que testemunhamos há mais de 40 anos em Brasília.

O Setor de Autarquias Norte é uma área de cerca de 22 hec., vazia até hoje, no coração do Plano Piloto. Os alunos partiram da análise dos problemas do simétrico Setor de Autarquias Sul, ocupado, que podem ser resumidos assim: monofuncionalidade, que resulta em desertificação à noite e nos fins de semana; configuração modernista típica, com edifícios isolados sem definir lugares públicos com clareza, muitos espaços residuais; desconsideração para com o pedestre, com caminhos maldefinidos e grande número de barreiras para o caminhar; proliferação de espaços “cegos” ou “mortos”, definidos apenas por empenas fechadas dos edifícios; carros estacionados na superfície, a ocupar a maior parte dos espaços abertos disponíveis; “autarquia” também física – não há ordenação espacial clara que implique um mínimo de integração com o entorno.

Os projetos realizados pelas várias equipes de estudantes (dou somente um exemplo na Fig. 21) têm muitos pontos em comum, embora difiram nos partidos. Todos evitam os problemas relatados: o novo setor é polifuncional, incluindo habitação e atividades de educação e cultura que prolongam a vida nos espaços públicos noite adentro e nos fins-de-semana; os edifícios são “meios” para a definição de um claro sistema de espaços abertos, e não blocos soltos na paisagem entre espaços residuais; a circulação nos espaços de superfície é quase totalmente dedicada ao pedestre, os carros circulam

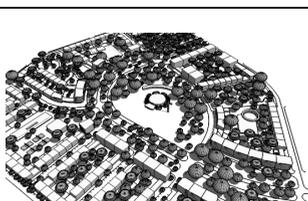


Fig. 20. Projeto de urbanismo para o Bairro Noroeste (alunos da FAU-UnB, 2005).



Fig. 21. Projeto de urbanismo para o Setor de Autarquias Norte (alunos da FAU-UnB, 2004).

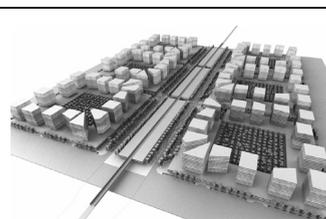


Fig. 22. Projeto de urbanismo de conclusão de curso (aluna da FAU-UnB), 2004, para o novo Centro Metropolitano do DF.

e estacionam em sub-solos; a ordenação espacial considera o entorno, principalmente os fluxos de pedestres que vêm da Estação Rodoviária. Os atributos fariam do setor um lugar muito mais rico e estimulante para a circulação, permanência e encontros das pessoas no espaço público, coisa praticamente inexistente hoje no seu irmão sulino.

Para o novo Centro Metropolitano do Distrito Federal, não há ainda projeto urbanístico desenvolvido, apenas a localização indicada no Plano Diretor de Organização Territorial do DF (1997). Foi objeto de projeto de conclusão de curso (de Alessandra Lessinger, 2004, *Fig. 22*). Princípios fundamentais do projeto: 1) ao mesmo tempo em que se incorpora a linha do metrô, que passa na área, tipos edilícios a envolvem, evitando a interferência negativa, visual e física, dos trilhos na paisagem do bairro; 2) densidades e gabaritos diversos são utilizados a depender da localização ante o transporte de massa e do grande parque linear, forte elemento de estruturação da paisagem local; 3) nova atenção é dada à definição clara do espaço público mediante fachadas contínuas dos quarteirões, ao mesmo tempo em que estes são reinterpretados, permitindo, no seu interior, a criação de “espaços técnicos” para estacionamento e carga e descarga; 4) favorece-se a legibilidade do projeto mediante gabaritos mais elevados no espaço central do bairro, e mais generosidade nos espaços abertos, onde se tratam as torres mais elevadas com liberdade compositiva, remetendo à arquitetura moderna clássica brasileira (o conjunto do antigo MEC, do Rio, foi fonte de inspiração – insisto, com os estudantes, quanto à importância de inovar e fazer referências históricas nos projetos, concomitantemente).

No último exemplo – o projeto do Bairro Oeste, realizado pelos estudantes no primeiro semestre de 2006 – a incorporação dos resultados da pesquisa relatada foi mais sistemática. Princípios de projeto: 1) como no projeto do Bairro Noroeste, minimizar a localização de empregos e maximizar a localização de habitações; 2) especular sobre um novo tipo de relações entre o espaço edificado e o espaço livre, com soluções que incorporam as qualidades do espaço da superquadra (principalmente pela fartura de áreas verdes), todavia com a delimitação clara do espaço público, que inexistente nela; 3) especular sobre uma variedade de tipos edilícios que venham a corresponder a expectativas de diferentes faixas de renda: lotes para habitação unifamiliar com média de 150m², blocos de até cinco pavimentos (inclusive térreo), sem elevadores, nem *pilotis*, nem garagens subterrâneas, torres mais sofisticadas de até 30 pavimentos; 4) com base na pesquisa relatada, as equipes simularam o perfil de renda das famílias que viriam a ocupar o novo bairro (*e.g.*, *Fig. 24*; notem o contraste com o perfil de renda hoje existente na tradicional SQS-103, *Fig. 16*)³⁶; 5) distribuição dos tipos edilícios de maneira a maximizar a legibilidade do bairro.

Os projetos relatados contrastam com quaisquer experiências de projetos urbanos levados a efeito até hoje no Distrito Federal. Vale finalmente especular sobre o passo seguinte:

é possível fazer valer essas especulações ou elas estão fadadas a permanecerem “delírios” da academia?

À guisa de conclusão: venceremos a guerra?

Nos debates que se seguiram à mesa redonda referida, questões da platéia foram colocadas quanto ao desdobramento dos trabalhos dos estudantes (e das pesquisas e projetos dos docentes) na produção do espaço do Distrito Federal³⁷.

As relações entre FAU-UnB e população de Brasília, no que diz respeito ao seu espaço, têm uma história que ilustra a inserção da academia numa contínua guerra de interesses contraditórios. Uns (da minoria) quase sempre reafirmados, outros (da maioria) quase sempre reprimidos. (A idéia do “consenso” é bobagem neoliberal, ainda não abandonei o conceito de luta de classes como motor da história.) Sobre o embate, e do ponto de vista dos interesses reprimidos, há a relatar algumas vitórias e muitas derrotas. Exemplifico, escusando-me pela possível omissão involuntária de eventos importantes: 1) a fixação da Vila Planalto no local de origem, e *na configuração urbana que apresentava*, foi fruto de árdua luta dos “pioneiros” (os moradores), contando com a participação de docentes e estudantes da UnB, e de técnicos do GDF e do IPHAN;



Fig. 23. Projeto de urbanismo para o Bairro Oeste (alunos da FAU-UnB, 2006).

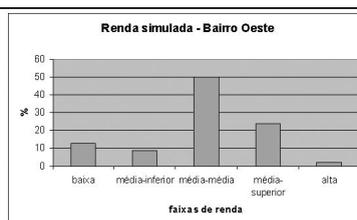


Fig. 24. Simulação de renda para o hipotético Bairro Oeste.

mediante trabalho desenvolvido ao longo de vários anos, demonstrou-se a importância da vila como patrimônio cultural ímpar no DF, e conseguiu-se sua preservação – uma vitória³⁸; 2) os moradores da antiga Favela do Paranoá (perto das margens do Lago homônimo), lutaram por décadas para permanecer no local; contaram com o apoio de professores e estudantes de arquitetura e de outras faculdades na elaboração de relatórios técnicos que provavam a viabilidade da fixação da Vila, contra os posicionamentos oficiais do governo; em 1989 a Vila foi finalmente transferida, não para 40 quilômetros de distância, como queria o governo, mas para uma área vizinha – uma meia vitória; 3) para a revitalização da Av. W-3, nossa proposta bateu de frente com os

preconceitos que presidem a noção de “preservação do patrimônio” em Brasília, impedindo a implementação de novos tipos edilícios que, entre outras coisas, favoreceriam a revitalização de Avenida, hoje decadente – uma derrota.

Os recentes projetos dos estudantes serão apresentados aos técnicos do Governo do Distrito Federal, ao se discutirem as diretrizes urbanas para as respectivas áreas. Serão convidados representantes da sociedade civil. É possível (embora improvável) que algumas propostas venham a ser aceitas. Mas a história não está escrita. Tudo vai depender do jogo de forças envolvido. No mínimo, os exercícios dos estudantes valem por ajudarem a constituir uma “agenda de luta”, uma referência pela qual nos pautarmos nos posicionamentos que freqüentemente somos chamados a tomar ante a realidade sociomorfológica do DF.

Notas

- ¹ O texto foi elaborado para registrar minha contribuição à Mesa Redonda “Reformas urbanas contemporâneas: qual espaço público?”, promovida pela ANPUR no âmbito do Congresso Anual da SBPC, Florianópolis, de 16 a 21 de julho de 2006, em que atuei como debatedor e moderador, e que contou com os debatedores Virginia Pontual (UFPE) e Carlos Antonio Leite Brandão (UFMG).
- ² CHOAY, F. *El Urbanismo - Utopias y Realidades*. Barcelona: Ed. Lumen, 1970.
- ³ SENNETT, Richard. *O declínio do homem público - as tiranias da intimidade*. São Paulo: Companhia Das Letras, 1988.
- ⁴ Discussão detalhada dos conceitos em HOLANDA, Frederico de. *O espaço de exceção*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- ⁵ HOLSTON, James. *A cidade modernista - Uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
- ⁶ ANDERSON, S (ed). *On Streets*. Cambridge: MIT Press, 1978.
- ⁷ No estudo clássico WIRTH, L. “Urbanism as a way of life”, *American Journal of Sociology*, vol. 44, p. 1-24, 1938.
- ⁸ Aspecto analisado em pormenor por GOROVITZ, Matheus. “Brasília - Sobre a Unidade de Vizinhança”. In HOLANDA, Frederico de, KOHLSDORF, Maria E (ed.). *Anais - 4. Seminário sobre Desenho Urbano no Brasil*. Brasília: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 1995, p. 294-302. A exceção à regra fica por conta do jardim de infância e escola-classe, geralmente situados na parte mais distante da entrada da superquadra.
- ⁹ Lucio Costa observa: Brasília ordena-se em quatro escalas – monumental, a gregária, a residencial e a bucólica. Caracterizam-se por diferenças quanto ao tamanho e configuração dos espaços abertos, gabaritos edilícios, densidades construídas, predominância de espaços verdes etc.
- ¹⁰ COSTA, 1995, *op. cit.*, p. 289.
- ¹¹ Não surpreende que ela seja “a grande referência da cidade para todos” (BRANCO, *op.*

cit., p. 116).

¹² Como revelou enquete realizada no local (relatório de pesquisa não publicado).

¹³ HOLSTON, *op. cit.*, p. 170.

¹⁴ HOLSTON, 1993, *op. cit.*, p. 312.

¹⁵ Como em HOLSTON, 1993, *op. cit.*, ou RYKWERT, Joseph. *The seduction of place – The city in the twenty-first century*. London: Weidenfeld & Nicolson, 2000, p. 178-180. O trecho deste último livro que trata de Brasília é arrogante e desrespeitoso, com observações supostamente engraçadas e muitas informações erradas (curiosamente, ele diz que esteve na cidade). Concentra-se nos males do zoneamento. Vejamos algumas pérolas. A cidade seria a metáfora de um pássaro, cujo corpo é “às vezes também chamado de ‘Eixo Monumental’”. Errado: esta é a denominação *oficial* do lugar. Ademais é de pouca utilidade analítica dizer-se que a cidade metaforiza uma ave, porque ele considera o desenho em planta, não o espaço como é percebido e lembrado *do chão*. Comentando sobre a Esplanada dos Ministérios: “de um dos lados está a catedral – embora se é trabalho ou lazer, não sei dizer – mas o ponto alto da Esplanada é uma Torre de TV”. Sobre o desrespeito irônico acerca da catedral, sem comentários. Sobre o resto, errado de novo: é o Congresso Nacional o ponto alto da Esplanada. A Torre de TV está *fora* da Esplanada (embora situada no trecho do Eixo Monumental a oeste da Plataforma Rodoviária). A Torre de TV é “prefaciada por uma mastaba de mármore branco em estilo egípcio (sic), túmulo do ex-Presidente Juscelino Kubitschek”. Errado: as duas construções estão separadas por cerca de 2.700 metros, havendo muitos outros elementos arquitetônicos entre eles, inclusive a Praça do Buriti, sede do governo local. “O tamanho da cidade *com suas satélites* (meu grifo) era limitado a 500.000”. Errado: este era o limite apenas do Plano Piloto. “Os altos escalões dos funcionários abandonaram assim que puderam os apartamentos das superquadras e construíram casas do outro lado do lago. Isto levou a muitos problemas, incluindo a alta e violenta criminalidade”. Errado: o Plano Piloto concentra 47,05% dos ricos do Distrito Federal, enquanto na região dos lagos estão 23,73%. Os índices de criminalidade são muito maiores nas satélites do que no Plano. Comentando sobre as descontinuidades do tecido urbano: “Se você é empregado numa embaixada, por exemplo, e consegue sair andando do seu complexo (...), você pode levar meia hora ou mais antes de ver qualquer outra coisa que não os muros de outra embaixada.” Errado: a distância entre os quarteirões de embaixadas e as superquadras residenciais, a oeste, ou os clubes, a leste, não excede em geral 300 metros, excepcionalmente são 500 metros, portanto, no máximo, *dez minutos de caminhada*. (Minha tradução das citações.)

¹⁶ Não há uma só porta abrindo diretamente para a Esplanada. Elas abrem para espaços laterais secundários, não para o espaço central, ou os mais diversos artifícios são interpostos entre interior e exterior: o túnel da entrada da Catedral, as rampas do Teatro Nacional, do Congresso e dos palácios da Praça, as passarelas sobre espelhos d’água, como no Itamaraty.

¹⁷ COSTA, 1995, *op. cit.*, p. 91.

¹⁸ Analisado em GOROVITZ, Matheus. *Os riscos do projeto - contribuição à análise do juízo estético na arquitetura*. São Paulo/Brasília: Edunb/Studio Nobel, 1993.

- ¹⁹ Apoio-me em análise de GOROVITZ, 1993, *op. cit.*. Todavia interpreto diversamente as implicações dos projetos.
- ²⁰ Formulação inspirada em COUTINHO, Evaldo. *O espaço da arquitetura*. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1970. A desatenção, ou mesmo ojeriza, de Le Corbusier para com o espaço público aberto faz dele um arquiteto mais tipicamente moderno do que Lucio Costa. Aplica, na cidade, o que o urbanismo moderno tem de pior (lembremos suas diatribes contra a rua ou os cafés nas calçadas de Paris). Le Corbusier emprega seu domínio da linguagem do *espaço* no *interior* dos edifícios: o espaço interno de Ronchamp é dos mais belos da história da arquitetura.
- ²¹ COSTA, 1995, *op. cit.*, p. 294.
- ²² COUTO, Beatriz. “A barra [da Tijuca] e a morte anunciada da cidade [maravilhosa]: o capital imobiliário, os urbanistas e a vida urbana no Brasil”. In CASTRIOTA, Leonardo Barci. *Urbanização brasileira: redescobertas*. Belo Horizonte: Editora C/ Arte, 2003, p. 115-116. A autora compara a tradição brasileira de manter públicas as áreas lindeiras a corpos d’água à tradição privatista européia e norte-americana.
- ²³ O lançamento – *Ilhas do Lago* – é um condomínio fechado em terreno de 64.252,57 m² na orla, ao lado da Concha Acústica, no Setor de Clubes Esportivos Norte. Do anúncio: “nossa ilha é cercada de água, muitos parques, jardins e qualidade de vida”.
- ²⁴ O concurso de idéias foi aberto a toda população. Classificou-se em primeiro lugar proposta dos adolescentes Danilo e Tatiana Furtado, tendo por colaborador o arquiteto Aleixo Furtado.
- ²⁵ A tecnologia está implantada em outros eixos viários de Brasília, como em parte do Eixo Monumental e na Via W-3.
- ²⁶ A largura de cada faixa de rolamento e do canteiro central é de 3,50 metros, totalizando 24,5 metros de asfalto a ser cruzado, somente na parte central do Eixo Rodoviário. A largura das faixas poderia ser reduzida a 3,15 metros (padrão internacionalmente aceito), a permitir um canteiro central contínuo com 6,2 quilômetros de extensão e 5,60 metros de largura, em cada Asa do Plano Piloto, com bancos para repouso e contemplação, arborização, faixas para pedestres etc..
- ²⁷ “Conquanto criação original, nativa, brasileira, Brasília – com seus eixos, suas perspectivas, sua *ordonnance* – é de filiação intelectual francesa. Inconsciente embora, a lembrança amorosa de Paris esteve sempre presente.” (COSTA, 1995, *op. cit.* p. 282.)
- ²⁸ Resultados preliminares de estudo em andamento, não publicado.
- ²⁹ Lucio Costa percebeu, em parte, o problema, ao discordar da uniformidade dos apartamentos construídos nas superquadras. Todavia, maior variedade *apenas quanto a apartamentos* não implicaria a diversidade edilícia necessária, como veremos depois. (Análise mais extensa em HOLANDA, Frederico de. *Brasília - a trajetória perversa: de como danificar qualidades e amplificar problemas*. 2005 (mimeo)).
- ³⁰ A definição de classes de renda varia conforme autores. Neste texto, delimitamos as classes a partir do rendimento do responsável pelo domicílio, assim: pobres: d” 1 salário mínimo (SM); classe média-inferior: 1 SM < x d” 5 SM; classe média-média: 5 SM < x d” 10 SM; classe média-superior: 10 SM < x d” 20 SM; classe rica: > 20 SM. (Classificação adaptada de NUNES, Brasilmar Ferreira. “A lógica social do espaço”. In PAVIANI,

Aldo, GOUVÊA, Luiz Alberto de (orgs.). *Brasília: controvérsias ambientais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003, p. 76-102.).

- ³¹ Felizmente, proposta de Lucio Costa neste sentido, ao substituir o tecido urbano atual por superquadras com edifícios baixos, não foi implantada. (...)
- ³² O bom “desempenho sociológico” da Vila não implica boa qualidade em outros aspectos, não tratados aqui, e.g., quanto à imagem, simbólicos, estéticos: não há uma estrutura formal-espacial clara, o lugar é uma “colcha de retalhos”, falta o necessário jogo entre simplicidade/complexidade, igualdade/dominância, similaridade/diferença. É exemplo a ilustrar desempenho contraditório entre aspectos. Todavia, eles são teoricamente inconciliáveis? Vasta evidência histórica mostra que não, mas isto é outro assunto.
- ³³ O tema está desenvolvido em HOLANDA, Frederico de. “Uma ponte para a urbanidade”. In: HOLANDA, Frederico (org.). *Arquitetura & Urbanidade*. São Paulo: ProEditores Associados Ltda, 2003, p. 40-59.
- ³⁴ Autoria do arquiteto Paulo Zimbres. Na discussão que se segue não estão em questão os méritos do arquiteto, por quem nutro grande respeito e admiração, mas as implicações do seu projeto, do ponto de vista do marco teórico aqui adotado. Como sói acontecer, o projeto resulta não só da capacidade do autor, mas de posições político-ideológicas de instâncias decisórias do Governo do Distrito Federal que fortemente influenciaram o partido.
- ³⁵ Equipe composta por Reinaldo Germano dos Santos Jr., Damaris Borges, Bárbara Ávila e Ana Carolina Vaz.
- ³⁶ Equipe composta por Camila Xavier, Carolina Gama e Eloísa Horsth.
- ³⁷ Agradeço particularmente as questões levantadas por Ana Clara Torres Ribeiro e Ana Fernandes, quanto ao processo de envolvimento da população nos debates acerca da produção do espaço do DF.
- ³⁸ Lucio Costa chegou a elaborar estudo para as “Superquadras Planalto”, que substituiriam a antiga vila, e que felizmente não foi implantado. Caso contrário, o perfil de renda resultante seria radicalmente diferente do que detectamos lá hoje.

Referências

- ANDERSON, S. (ed). *On Streets*. Cambridge: MIT Press, 1978.
- BRANCO, Maria Cecília C. C. “Brasília: narrativas urbanas”. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de Brasília, 2006 (não publicado).
- CHOAY, F. *El Urbanismo - Utopias y Realidades*. Barcelona: Ed. Lumen, 1970.
- COSTA, Lúcio. *Lúcio Costa: registro de uma vivência*. São Paulo: Empresa das Artes, 1995.
- COUTINHO, Evaldo. *O espaço da arquitetura*. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1970.
- COUTO, Beatriz. A Barra [da Tijuca] e a morte anunciada da cidade [maravilhosa]: o capital imobiliário, os urbanistas e a vida urbana no Brasil. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci.

- Urbanização brasileira: redescobertas*. Belo Horizonte: Editora C/ Arte, 2003. p. 115-116.
- GOROVITZ, Matheus. Brasília - Sobre a Unidade de Vizinhança. In: HOLANDA, Frederico de, KOHLSDORF, Maria E. (ed.). *Anais - 4. Seminário sobre Desenho Urbano no Brasil*. Brasília: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 1995. p. 294-302.
- GOROVITZ, Matheus. *Os riscos do projeto* - contribuição à análise do juízo estético na arquitetura. São Paulo/Brasília: Edunb/Studio Nobel, 1993.
- HOLANDA, Frederico de. *O espaço de exceção*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- HOLANDA, Frederico de. "Uma ponte para a urbanidade". In: HOLANDA, Frederico (org.). *Arquitetura & urbanidade*. São Paulo: ProEditores Associados Ltda, 2003. p. 40-59.
- HOLANDA, Frederico. A trajetória perversa: danificar qualidades e amplificar problemas. In: RIBAS, Otto (org). *Visões de Brasília – patrimônio, preservação & desenvolvimento*. Brasília: Instituto de Arquitetos do Brasil, 2005. p. 77-92.
- HOLSTON, James. *A cidade modernista - uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
- NUNES, Brasilmar Ferreira. A lógica social do espaço. In: PAVIANI, Aldo, GOUVÊA, Luiz Alberto de (orgs.). *Brasília: controvérsias ambientais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003. p. 76-102.
- RYKWERT, Joseph. *The seduction of place – The city in the twenty-first century*. London: Weidenfeld & Nicolson, 2000.
- SENNETT, Richard. *O declínio do homem público - as tiranias da intimidade*. Companhia das Letras, São Paulo, 1988.
- WIRTH, L. "Urbanism as a way of life", *American Journal of Sociology*, v. 44, p. 1-24, 1938.

Fontes das ilustrações

(figuras sem indicação de fonte são de responsabilidade do autor):

Fig. 2: TAVARES, Jeferson. *Projetos para Brasília e a cultura urbanística nacional*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo. 2004 (não publicado).

Figs. 7, 8 e 10: COSTA, Lúcio. *Lúcio Costa: registro de uma vivência*. Empresa das Artes, São Paulo, 1995.

Fig. 19: ZIMBRES ARQUITETOS ASSOCIADOS. *Setor Noroeste – Urbanismo e gestão ambiental*. Apresentação em power point. 2002 (não publicado).

4

TENSÕES E TERRITORIALIDADES

ATORES LOCAIS E CONEXÕES TRANSNACIONAIS

Introdução

Este artigo procura mostrar a pertinência do debate sobre territorialidades em redes na análise dos processos de integração pan-amazônica (sul-americana), focalizando a regionalização como forma de ordenamento e de produção de novas territorialidades em rede. Examina-se assim a constituição de redes ou consórcios como forma de agregação regional e redefinição do papel das cidades nesse contexto. Uma atenção especial é dada a alguns processos decorrentes das ações do Estado para consolidar iniciativas de ordenamento e de integração nacional nos últimos anos e ao diálogo estabelecido na sociedade, em particular pelos movimentos sociais em rede. Por isso, torna-se importante tanto reconstituir o papel do Estado como articulador de ações e de discursos sobre a integração quanto mostrar as dinâmicas de atores em movimentos sociais e suas estratégias em situações concretas de novas regionalizações, identificando as relações entre as estratégias locais, territorializadas, e as de redes, que lidam com um espaço sem limites e sem fronteiras.

Nos últimos anos, tornou-se mais evidente a tendência desenvolvimentista nos processos políticos latino-americanos, apesar de ter havido nos anos 70 e nos anos 80, uma certa ruptura com o Estado-desenvolvimentista, intervencionista, em função da globalização e da reestruturação econômica. A reforma no Estado e as novas regulamentações indicam um movimento que contraria o projeto de sociedade plural, do ponto de vista das identidades culturais e das particularidades territoriais. O caráter pluricultural dos movimentos sociais em diferentes países da América Latina² resulta da crescente tomada de consciência das diferenças e da necessidade de um diálogo em que se reconheça a diversidade das experiências sociais e das territorialidades no continente.

Nessa perspectiva crítica, atores locais organizados em redes continentais e globais, apostam na possibilidade de reforçar a integração a partir da diversidade social e étnica. A noção de integração adotada por eles ultrapassa o espaço da ação estatal supranacional no âmbito de uma institucionalização que tem viabilizado uma nova regionalização sul-americana. Por outro lado, os processos políticos recentes na América Latina mostram mudanças na direção do Estado, vários governantes têm origem popular e dizem-se comprometidos com a diversidade social e cultural de seus Países.

O desafio novo é entender que, na perspectiva de redes, as estruturas urbanas são inseparáveis da dinâmica territorial. Daí a relevância da análise combinada, adotando-se o território na interpretação do fenômeno urbano, resgatando-se, portanto, o universo de relações sociais que ultrapassa, na realidade, a segmentação rural-urbano. A dimensão territorial tem despertado o interesse de cientistas sociais contemporâneos, passando a constituir o substrato da construção de uma outra proposta de desenvolvimento regional, em que o território é construído socialmente pelos atores da ação. Isso significa, portanto, que os atores sociais não são somente o suporte técnico de uma atividade ou a expressão simbólica de uma organização, mas sua psiquê e materialidade em uma experiência partilhada coletivamente (STROVISKY, 2001). Por conseguinte, é importante mostrar como a sociedade participa da elaboração da noção de espaço rural e urbano e seu potencial de conectividade em redes.

Neste artigo, tecem-se argumentos que procuram mostrar o lugar das cidades e das redes técnicas, econômicas e sociais no processo de integração da Amazônia, incluindo-se as fronteiras políticas onde já se constata a institucionalização de processos decorrentes da regionalização transnacional. O artigo está dividido em três partes: em um primeiro momento, analisa-se o lugar das cidades no contexto de redes; em seguida, examina-se o papel do Estado como articulador de ações e de discursos sobre a integração; finalmente, observam-se os movimentos sociais transnacionais organizados em rede. O desafio é entender a interação entre os processos locais e globais, em busca de conexões lógicas que permitam identificar os efeitos da globalização e do complexo mercado transnacional sobre os atores sociais e suas redes.

Identities, fronteiras e integração: o Estado como articulador de discursos e ações de integração

Os processos de globalização marcam o movimento de racionalização da sociedade moderna, verificando-se profundas mudanças de caráter econômico na organização do sistema produtivo, na dinâmica do mercado e em todos os espaços da vida e da cultura. Conforme Santos (2004), Beck (2001) e Thompson (1998), a globalização afeta diferentes esferas da sociedade e interfere na emergência de novas práticas em

grupos e coletividades. O que presenciamos é um momento particular, um processo de racionalização acelerado e profundo, que põe em questão noções, processos e instituições até então importantes na reprodução da sociedade e da economia capitalistas. Esse movimento do desenvolvimento capitalista representa a expansão do mercado mundial, no qual se integram os espaços regionais e nacionais. No presente, as noções de espaço e de tempo são mais uma vez revolucionadas (BODIN, 2001). A globalização econômica não significou até o momento a formação de um novo modelo integrado (TOURAINÉ, 1999). De um lado, os Estados nacionais são atores relevantes no processo de globalização, com maior presença na agenda internacional, ainda que no plano nacional haja uma efetiva redução de sua capacidade de governabilidade, como mostra Gomes (2000), em função da dinâmica capitalista global; de outro, as empresas, mais competitivas, logram maior concentração de riqueza, contribuindo para a fragmentação social e das relações de trabalho, processo que decorre do modelo de desenvolvimento ancorado nos princípios neoliberais hegemônicos na atualidade.

Uma série de acontecimentos políticos verificados nas últimas décadas tem trazido à tona uma nova agenda de questões regionais e urbanas. A formação de novas regionalizações e os blocos econômicos constituem estratégias de mercado que redefiniram o cenário internacional no final do século passado. As empresas transnacionais e os organismos multilaterais como atores globais ampliam a sua força e sua hegemonia na decisão econômica. Isso altera o papel do Estado na sociedade e na economia, embora ele permaneça protagonista enquanto Estação-Nacional na sociedade global. As estratégias das empresas aproximam-se cada vez mais da lógica política *stricto sensu*, visando garantir o movimento de acumulação e de concentração do capital especulativo, do capital financeiro, gerando conflitos e instabilidade política, além de pressionar os Estados a se posicionarem e se reverem para manter espaços na nova economia.

Mudaram os paradigmas da prática social e as referências de tempo e espaço. As inovações informacionais e o avanço tecnológico através dos sistemas de rede não somente influenciaram novos arranjos institucionais, como a própria noção de racionalidade, contaminando espaços empresariais, do Estado, e mesmo a esfera da doméstica, privada. As relações sociais, agora também mediatizadas por objetos técnico-científicos e informacionais (SANTOS, 1996), integrou há muito os territórios virtuais, como outra dimensão do espaço e do tempo, produzindo territorialidade em rede integrada ao cotidiano de espaços físicos, no exercício de reflexividade e desencaixe (GIDDENS, 1989). Mudanças que no plano organizacional podem ser sintetizadas em: 1 – Novas formas de agregação de estados nacionais, com a introdução de mecanismos de regionalização, e de cooperação (Mercosul, CEE etc); 2 – Regulamentações, convenções e protocolos transnacionais; 3 – Cooperação de empresas em rede, interempresarial em economia globalizada; 4 – Fortalecimento de agências multilaterais e de seu papel de controle

e gestão financeiros globais (FMI, BM, OMC...); 5 - Generalização de organizações em rede e de redes de fornecedores hierarquizados; e 6 - Produção de processos de desterritorialização e reterritorialização, e de territorialidades em rede.

Os processos de regionalização nas Américas, o Mercosul, por exemplo, têm-se mostrado com arranjos bastante complexos. Desde os anos 60, governos sul-americanos firmam acordos comerciais e criam possibilidades de integração regional em vários planos. O foco é a construção de grandes projetos de infra-estrutura para viabilizar a comunicação e o transporte, facilitando os fluxos de mercadorias e de pessoas. Institucionalizaram-se algumas estruturas regionais de mercado, como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC depois ALADI), da qual fazem parte a Argentina, o Brasil, o Chile, o México, o Paraguai, o Peru e o Uruguai, ou de outra natureza, como a Organização do Trabalho de Cooperação Amazônica (OTCA). Os planos recentes prevêem a ampliação da integração do Brasil aos demais países. A orientação da política brasileira é traçar medidas que reforcem os mecanismos de integração de mercados, sob a liderança pretendida do Brasil. A ação do Estado efetiva-se por meio de processos econômicos, reais ou virtuais, como estratégia fundamental para marcar uma presença ativa em mercados além-fronteira.

Os arranjos institucionais para a formação de blocos regionais fazem parte das estratégias de integração impulsionadas pela globalização, caso da implementação da Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura da América do Sul (IIRSA), definida pelos governos da região em associação com instituições financeiras multilaterais e empresas privadas. Para os governos sul-americanos, a IIRSA representa, para suas nações, a possibilidade de tornar-se mais competitivas no mercado internacional e, dessa forma, inserir-se, em melhores condições, no processo de globalização. Tal perspectiva constituiu um dos fundamentos da política internacional do governo brasileiro presente na proposta de PPA 2004-07 (BRASIL, 2003). Contudo, a integração sul-americana a partir de sua integração física tanto pode resultar no maior empoderamento da região no interior dos organismos multilaterais, ou mesmo nos processos de negociação em andamento com a União Européia e com os países integrantes do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), como pode redundar na viabilização da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), subordinando-se, assim, à estratégia dos Estados Unidos de integração regional, tendo em vista a manutenção da sua hegemonia global (CARVALHO; CASTRO, 2006).

O governo brasileiro tem defendido seu projeto desenvolvimentista e testado nas relações internacionais sua capacidade de negociar novos mercados no espaço sul-americano, sem perder a primazia das iniciativas de integração. Não se trata apenas de discursos diplomáticos, mas de ações concretas às vezes pouco visíveis, efetivadas na elaboração de institucionalidades³, regulamentações e acordos de cooperação, que

apontam na direção de financiamentos e projetos, sobretudo de infra-estrutura, que permitam uma ligação multimodal entre os países. Verifica-se, na prática, a implantação de projetos destinados a vencer os desafios geográficos presentes na fronteira entre os países da bacia amazônica.

Os temas em debate em fóruns latino-americanos, tanto do lado estatal quanto no seio da sociedade civil, são indicadores da atualidade dos interesses sobre os modelos de desenvolvimento, de um lado por atores empresariais e, de outro, por grupos sociais diversos conformados numa frente pluricultural. Inscreve-se aí o tema de redes, particularmente o de redes urbanas pois as cidades constituem pontos fundamentais, territoriais, no sistema e nas estratégias de integração do Estado, no sentido mais amplo⁴. De fato, as agendas tornam-se mais flexíveis, e os temas mudam com mais rapidez. Dentre os temas que aparecem nos meios diplomáticos, políticos e acadêmicos, destacam-se: identidade, fronteiras e movimentos sociais (nos quais se evidenciam os atores no cenário regional: grupos de direitos humanos, étnicos e ambientais), institucionalização de estruturas organizacionais continentais, redes sociais metanacionais, redes técnicas e de conhecimento, política para além das fronteiras e o Estado para além da Nação, América do Sul e corredores de trocas comerciais e sociais, Nação-região-continente.

Alargam-se as fronteiras nacionais em função da maior ou menor capacidade que os agentes econômicos têm de se sair bem na lógica competitiva, o que funciona como uma equação favorável à maximização do valor de seus produtos. O Brasil faz fronteira com 11 países da América do Sul. Os conceitos de eficiência, produtividade e competitividade são fundamentais, mas são influenciados pela dinâmica dos mercados em integração. Os investimentos em programas de infra-estrutura de grande porte representam um grande esforço para dinamizar o mercado.

A IIRSA: estratégias de integração sul-americana, territórios e territorialidades

Em 1999, foi assinado um protocolo de intenções e de cooperação entre 12 países pan-americanos, que institucionalizou a Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura da América do Sul (IIRSA) e criou uma nova base de regionalização no continente, seguindo a tendência de criação de novos territórios e territorialidades em redes que podem ter naturezas diversas, mas buscam sempre uma identificação. O conceito de integração, nessa perspectiva, pressupõe necessariamente ações estatais, uma esfera supranacional; não se mencionam nem se valorizam os processos de integração existentes há séculos nas fronteiras marcadas por populações nativas. A IIRSA é projetada pelo planejamento burocrático como uma “estrutura sistêmica e de integração, cuja logística tem por base o

desenvolvimento da telecomunicação, do transporte e energia, a fim de criar as condições para a sua integração econômica, política, social, cultural”⁵ (IIRSA, 2005).

O *portfólio* de projetos de infra-estrutura de integração da IIRSA foi organizado a partir da definição de dez eixos de integração e desenvolvimento como espaços sub-regionalizados, recortados para fins de melhor controle na execução de programas: Andino (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela), Peru-Brasil-Bolívia, Hidrovia Paraguai-Paraná, Capricórnio (Argentina, Brasil, Chile e Paraguai), Andino do Sul, Escudo das Guianas (Brasil, Guiana, Suriname e Venezuela), Amazonas (Brasil, Colômbia, Equador e Peru), Inter-Oceânico Central (Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Peru), Mercosul (incorpora ainda o Chile) e Sul (Argentina e Chile) (IIRSA, 2006). Três eixos são mais importantes para os países amazônicos. O primeiro, o Eixo do Amazonas, forma um território que se espalha ao longo do sistema multimodal de transporte que liga determinados portos do Pacífico, como Tumaco, na Colômbia, Esmeraldas, no Equador, e Paita, no Peru, aos portos brasileiros das cidades de Manaus, Belém e Macapá/Santana. Nessas cidades da Pan-Amazônia, a reestruturação portuária está em fase avançada – os ajustes tecnológicos e gestão do trabalho foram acompanhados de contestação por parte dos trabalhadores, em razão do desemprego e da precarização dos postos de trabalho. Com esse eixo, o planejamento projetou a união bi-oceânica através dos rios Huallaga, Marañón, Ucayali e Amazonas, no Peru, Putumayo e Napo, no Equador, Putumayo, na Colômbia, e Iça, Solimões e Amazonas, no Brasil. São mais de 6.000 km de vias navegáveis, além dos portos fluviais de El Carmen, na fronteira entre Equador e Colômbia, Gueppi, na Colômbia, e Sarameriza e Yurimaguas, no Peru.

Do segundo eixo, o Eixo Andino, participam a Venezuela, o Brasil, a Bolívia, a Colômbia, o Equador e o Peru. Ele religa vias existentes e potencializa a comunicação através de outras, procurando estabelecer a articulação em redes técnicas de comunicação, incluindo vias principais, secundárias, portos, aeroportos e transporte rodofluvial. Esse eixo integra-se em rede aos demais nodos e pólos de dinamização das relações entre os países. Os nodos são pontos na articulação da rede formada pelas estradas, pelos aeroportos, pelos portos. As cidades representam pontos de apoio avançado nas redes de cidades na fronteira, que ligam os países do eixo – Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela e Brasil. Países com costa banhada pelo Pacífico têm uma ligação no interior do território, formado por ecossistemas de floresta densa que unificam as Amazônia desses seis países. Observe-se ainda a ligação com a América Central e o Mar Caribe. Finalmente, o terceiro é o Eixo Escudo das Guianas que atravessa o Caribe e através da Venezuela e Colômbia, aos países da América Central e Ilhas do Caribe.

Na concepção de integração geográfica, o interesse não está apenas nos mercados interpaíses, mas sobretudo nas possibilidades abertas ao mercado mundial pela integração espacial, graças à rede de transporte, à rede de comunicação e ao sistema

portuário, que permitem o acesso ao Pacífico, ao Atlântico e ao Caribe. A estratégia-chave do planejamento governamental brasileiro é a vinculação, estabelecida desde o Governo de Fernando Henrique Cardoso, com os eixos de desenvolvimento da política nacional de integração de mercados e de abertura de novas fronteiras de recursos à iniciativa empresarial.

Essas vias, que hoje são objeto de intervenção, foram, ao longo dos séculos, as estradas de comunicação, de troca de bens materiais e simbólicos, para os povos que habitaram esses territórios e que compõem o universo pluricultural, que é a América do Sul na atualidade. A diferença hoje reside na institucionalização de processos de intervenção por parte dos Estados e na criação de outra regionalização supranacional e de novas redes técnicas e econômicas.

Além da institucionalização de organismos, de comissões temáticas e de grupos de trabalho, foram empreendidas ações no sentido de formular agendas comuns de cooperação, por Eixos de Desenvolvimento, com iniciativas de integração física, de comunicação, energética, desenvolvimento da fronteira e inventários de recursos naturais. Machado (2004) fala de controle das fronteiras por meio de novas definições do que é legal e ilegal. É o caso do tráfico de drogas, da mineração ilegal e de uma série de outras atividades. Nesse movimento de regulamentação dos interesses de mercado, eclodem inúmeros conflitos com as nações indígenas, em ambos os lados de países confinantes, e com as demais populações nativas. Estão em jogo os interesses de empresas mineradoras, de empresas petroleiras, de garimpeiros, de latifundiários e do comércio, como estrutura de sustentação empresarial nas cidades das fronteiras. Apesar disso, e talvez justamente por isso, foi incentivada a ampliação do intercâmbio comercial, com a presença de grandes empresas e corporações atuando em mais de um país. Petrobrás e Companhia Vale do Rio Doce tem renovado contratos e assinados novos protocolos de mercado com a Venezuela, a Bolívia, o Peru e a Colômbia. Por outro lado, a Venezuela passa a ser um dos principais fornecedores de petróleo ao Brasil.

Nas dinâmicas territoriais sul-americanas, as cidades têm um papel importante. A ampliação das fronteiras nacionais está ligada ao aumento da capacidade competitiva das empresas nacionais e à maximização do valor dos produtos nacionais e das *commodities*. As novas fronteiras priorizadas são, evidentemente, os 11 países da América do Sul com os quais o Brasil tem fronteiras geográficas, excetuando-se somente o Equador e o Chile. Os conceitos de eficiência, de produtividade e de competitividade estão no centro, mas movidos pela dinâmica de mercados em integração, como o Mercosul. Os investimentos em programas de infra-estrutura de grande porte representam o maior esforço e, ao mesmo tempo, deles se esperam os maiores resultados para dinamizar o mercado.

Cidades, dinâmica de redes e novas territorialidades

As cidades da Amazônia são responsáveis pela capilaridade espacial e pela interiorização das relações sociais em redes culturais, econômicas e técnicas. Constituem pontos de referência da mobilidade do capital e do trabalho, inclusive para além da fronteira nacional. As cidades retratam ainda a velocidade da comunicação e a diversidade das intervenções produzidas no território. Com as mudanças intensas verificadas na Amazônia nas décadas de 70 e 80 do século XX, as cidades e as conexões que funcionavam como redes urbanas experimentaram uma recomposição em seu papel e no lugar ocupado no sistema de produção. Surgiram novas estruturas urbanas do confronto entre modelos diversos de apropriação do território e da acumulação de capital por segmentos empresariais beneficiados pelas vantagens locais e legais (Zonas Francas) e pela exploração intensiva dos recursos naturais.

Certamente novos padrões de consolidação da rede urbana resultam dos processos de reestruturação regional, levando em conta a localização das cidades em região de fronteira. O debate, porém, amplia-se quando se tenta determinar os padrões que podem ser considerados em um processo altamente dinâmico de reorganização do território, em que a implantação de grandes projetos e sobretudo a abertura de estradas, hidrovias e ferrovias contribuíram para a modernização que subjaz ainda nos planos governamentais e no projeto político de integração da Amazônia ao resto do território nacional e ao mercado internacional (BECKER). Trata-se de uma tentativa de *ressocialização* do espaço contemporâneo, de encontrar uma forma de associar a permanência no lugar e na história à capacidade de criar um novo modelo de ação e de comunicação.

Efetivamente houve, a partir dos anos 70, um crescimento demográfico considerável na Amazônia induzido pelos programas governamentais. As estruturas urbanas, mesmo embrionárias, foram centros de apoio aos investimentos e de atração de força de trabalho. Daí também um perfil da população bastante diferenciado em relação ao uso da terra e à apropriação fundiária por grupos econômicos e agentes individuais. Ocorreram ainda mudanças relativas na divisão do trabalho e na estrutura ocupacional. Além do aumento do interesse econômico pelos recursos naturais, aumentou a mobilidade da força de trabalho, não somente no âmbito intra-regional, mas também nas fronteiras com os países vizinhos. Um contingente crescente de brasileiros busca por exemplo Caiena na Guiana Francesa, Santa Helena na Venezuela, Letícia na Colômbia, Santa Cruz de la Sierra na Bolívia e Lethen na Guiana.

A Amazônia precisa ser vista como uma região cada vez mais urbana, com quase 70% de sua população vivendo nas cidades, ainda que essa estatística possa ser questionada em função das estruturas rurais-urbanas ali existentes. A cidade não

é uniforme na sua expansão; ao contrário, ela produz e reproduz divisões sociais na conformação de seus espaços, na consolidação de bairros antigos e no aparecimento de novos. A cidade é policêntrica. O uso do espaço urbano-rural e as formas de sua apropriação mostram ainda processos em curso que são diversos, múltiplos, dispersos e inseparáveis das diferenciações de classes, de etnias ou de lugares sociais. Há diversas formas de apropriação do território e disputas pelos lugares no âmbito local e nas relações transnacionais.

Da população total da Amazônia, estimada em 20 milhões de habitantes, cerca de 68% residem em cidades, o que equivale a quase catorze milhões de habitantes. Todos os estados do Norte tiveram, desde 1970, um crescimento demográfico alto, resultado da intensa migração, sobretudo nas décadas de 80 e 90. Dados referentes ao Brasil mostram a tendência geral à urbanização em todas as regiões do país. Os dados censitários revelam a tendência à urbanização desde 1980; de acordo com o Censo de 2000 (Figura 1), houve um aumento significativo das taxas de crescimento urbano em todos os estados. Novos núcleos urbanos continuam a ser formados, com dinâmicas internas e externas às sub-regiões. Embora o fluxo migratório para o Norte tenha diminuído, os movimentos de trabalhadores no interior da região aumentam de importância, inclusive nas cidades nas faixas de fronteira⁶. O fenômeno da urbanização caracteriza todos os estados do Norte, inclusive em municípios com pequenas cidades de regiões de fronteira. A população da cidade de Bonfim passou de 1.221 habitantes em 1990 para 3.000 em 2000 (IBGE, 2000); Pacaraima, cidade indígena da fronteira com a Venezuela, contava com 1.269 habitantes em 1990 e 2.760 em 2000. Na fronteira do Brasil (Amazonas) com a Colômbia, as cidades de Tabatinga e Letícia tiveram também um crescimento demográfico expressivo. A Guiana Francesa tinha, em 1990, aproximadamente 120.000 habitantes; em 2000, sua população atingiu 160.000 habitantes.

As informações sobre possibilidades migratórias em áreas de fronteira, ou para lugares no estrangeiro, circulam por redes, ao mesmo tempo, orais e Internet, com extraordinária rapidez. Podemos falar de comunidades de migrantes com territorialidade em rede, como observado em áreas de fronteira no Oiapoque/Caiena e Tabatinga/Letícia. São redes que funcionam com a mesma lógica, mas em um mercado predominantemente informal, clandestino, ilegal e diverso, que combina certamente o formal e o informal, o legal e o ilegal, de forma híbrida como assinala Machado (2000).

Com o objetivo de identificar os atores sociais que têm um papel relevante nas cidades, Alonso e Castro (2006) em estudo sobre Altamira, no Pará, mostraram novas territorialidades decorrentes das transformações ocorridas a partir dos anos de 70 na Amazônia. Esses processos de transformação criaram uma série de condições que favoreceram a mobilidade de grupos, a formação de aglomerados urbanos e uma mudança nas representações dos atores locais sobre a cidade. Para validar suas

ações, os atores pressupõem uma percepção do rural-urbano centrada na produção de instrumentos cognitivos ou simbólicos que se materializam no território e no espaço físico e social da cidade. Essa perspectiva analítica implica compreender as práticas ou os atos de fala num sentido performativo, por expressarem a dinâmica das lutas sociais, as nomeações próprias da cidade e sua relação com territorialidades que se alteram em função da lógica de redes.

As estratégias dos agentes revelam redefinições do urbano em um rural em transformação. Identificam-se, assim, contribuições dos representantes do Estado, dos representantes do setor privado comercial e industrial, dos migrantes e dos grupos tradicionais, quando se deseja mostrar a diferenciação de tipos de aglomerados encontrados em vários municípios (das antigas ocupações às *novas fronteiras*). O mosaico urbano é formado por cidades pequenas e médias. Modos de vida rural e urbano existentes no passado perderam-se após as transformações nas condições de acessibilidade, na dinâmica econômica e no conceito de cidade introduzido pela Constituição de 1988, quando passam a ser cidades todas as sedes municipais. Com a criação de novos municípios, disseminam-se as cidades em um território anteriormente dominado pela cultura rural, carente de infra-estrutura e de comportamento urbano.

A posição de destaque que tem ocupado a cidade de Altamira na configuração sociológica do espaço físico mostra que, por trás das representações ou dos pontos de vista de seus atores, há também uma determinada idéia de cidade. Para eles, Altamira é uma *cidade moderna e desenvolvida*. Acreditamos que há uma ligação entre essa noção de cidade e as práticas desenvolvidas por determinados agentes, no caso examinado, os empresários. Ficou demonstrado nos discursos que, nos últimos cinco anos, a gestão municipal, em colaboração com diretores da Associação Comercial, implementou uma série de medidas que parecem estar contribuindo para fixar visões de mundo graças à eficácia simbólica dos empreendimentos realizados. A relação entre cultura e política explorada nesses atos, materializados no espaço urbano, mostra que a idéia de cultura pode servir para criar e alimentar posições de poder e, por extensão, criar coesão, sentimentos de lealdade e laços de solidariedade entre os diferentes indivíduos em decorrência do vínculo que estabelecem com o lugar.

A dinâmica e a complexidade dessas redes respondem seguramente pela manutenção das estruturas nas relações de troca, o que fica bem explícito quando se analisam certos segmentos econômicos, como a pesca e a madeira. Notadamente vinculadas a um mercado informal nas fases de captura (pescado) ou de extração (madeira), essas atividades estão inseridas, ao mesmo tempo, no sistema de mercado regido por uma dinâmica globalizada. As cidades amazônicas localizadas ao longo do rio Amazonas e afluentes são pontos nodais de articulação das relações em redes de trocas comerciais que se estendem até as fronteiras políticas. Embora muitas vezes imperceptíveis, são

expressão da complexidade de mundos de trabalho diversos, regulados por sistemas distintos – formais e informais –, traduzidos nas diferenças urbanas de renda, de inserção social, de acesso aos serviços e de qualidade de vida (redes de lucro e acumulação).

A cidade é uma forma de ocupação do espaço não uniforme, diversa e dispersiva que se subdivide em outras modalidades e é inseparável das diferenciações de atores sociais, presentes no conjunto da organização social e da formação econômica. É importante visualizar essas diversas formas de apropriação do território e de seus recursos, segundo modos de produção particular, como mostra Lefebvre (1991). O modelo de desenvolvimento intensivo adotado está relacionado com a introdução de mudanças técnicas e informacionais e a emergência de novas territorialidades.

Conexões urbanas em territórios da fronteira

As fronteiras políticas entre Estados sempre foram áreas de tensão e de conflitos. As fronteiras não são espaços vazios, ao contrário, são lugares de trocas materiais e simbólicas, de passagem e de conquistas. O território brasileiro é maior do que estabeleciam os seus limites legais pois diversos litígios de limites com países vizinhos resultaram de lutas territoriais em pontos da fronteira, obrigando a revisão dos acordos diplomáticos. Para Machado (2000) a fronteira corresponde a “lugares de comunicação e, por conseguinte, adquiriram um caráter político. Na realidade, o sentido de fronteira era não de fim mas do começo do Estado, o lugar para onde ele tendia a se expandir”. Efetivamente corresponde aos desdobramentos verificados nos conflitos de limites do Brasil (Estado do Acre) com a Colômbia e o Peru, e com a Venezuela (Estado de Roraima) e com a Guiana Francesa (Estado do Amapá), que acabaram por dar origem, não por acaso, aos Territórios Federais, como espaços de controle e presença do Estado. Não foram diferentes as relações do Brasil com outros países, nas faixas de fronteira, embora tenha predominado uma certa cordialidade na manutenção de acordos em vigência. A faixa de fronteira no Brasil corresponde a 150km da linha de fronteira com outros países limítrofes (BRASIL, 1988).

Tensões de fronteira sempre envolvem os atores que agem no território e os modos de apropriação e de comercialização dos recursos. As tensões nas fronteiras amazônicas entre o Brasil e a Venezuela foram motivadas nos anos 70 pela chegada de brasileiros interessados na exploração de madeira e na sua exportação para a Venezuela. Nos anos 80, tornaram-se mais tensas essas relações pelo avanço de frentes garimpeiras no rio Orinoco, palco de conflitos com os índios Yanomami (MONTROYA, R. 1989). Atualmente, em inúmeros pontos da fronteira com a Venezuela e também com a Bolívia, a Guiana e o Suriname. Longe de recrudescerem, os conflitos se atualizam com outras frentes de atores e mercados – arroteiros, pecuaristas, sojeiros, empresas mineradoras e comerciantes.

Há uma simultaneidade de dinâmicas similares nos diferentes estados da Amazônia. As fronteiras à altura das cidades de Oiapoque (Amapá) e Bonfim (Roraima) registram na atualidade conflitos entre índios e garimpeiros, agravadas pelo afluxo demográfico e novos atrativos da economia informais e/ou ilegais que encontram nessas áreas oportunidades de crescimento.

O Brasil faz fronteira terrestre com outros países numa extensão de 15.719 km. No extremo norte, na região setentrional, o Estado de Roraima tem 1.495 km de fronteira com a Venezuela e 1.606 km com a República da Guiana. Inúmeros grupos indígenas encontram-se nessas áreas de fronteira, pois suas territorialidades ultrapassam as fronteiras nacionais, como os Tykunas, que se estendem por enorme território que atravessa o Brasil, a Colômbia e o Peru, os Yanomami no Brasil e Venezuela, os Tukano e Desano que se distribuem em terras do Brasil e da Colômbia, ou ainda famílias dos índios Uaçá que se encontram nas margens do rio Oiapoque, no Brasil e na Guiana Francesa.

Banhada pelo Oceano Atlântico na costa norte da América do Sul, a Guiana Francesa tem seus limites com o Amapá no rio Oiapoque, ao longo de 90.000 km. A dinâmica singular de fronteira faz parte do cotidiano das pessoas, com suas relações particulares com o território e as redes de troca que se espalham até os países do Caribe. As relações de comércio, em grande parte dentro de esquemas de informalidade, são mais eficazes do que se imagina. Interessam tanto às empresas estabelecidas nas capitais dos estados, quanto às estabelecidas nas pequenas cidades da fronteira. Não é diferente em Bonfim (Brasil) e Lethen (Guiana), ou ainda em Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia), pois essas cidades fazem parte das diferentes redes de troca que ligam mundos diferentes de São Paulo, Brasília, Manaus, Belém e Macapá a povoados de garimpeiros, agricultores e a aldeias indígenas que vivem nesse espaço múltiplo, que é a cidade da fronteira. Mas também operando em redes globais, em Miami, Tóquio, Hong Kong, China e Tailândia, com mercados especializados e competitivos, como é o caso da Zona Franca de Manaus que funciona também como pólo redistribuidor para zonas de livre comércio (VALE, 2003).

Em Roraima, as rodovias BR-174 e BR-210 foram construídas na década de 80. O traçado da Perimetral Norte ou Calha Norte, atravessava todo o Norte do território amazônico no sentido leste-oeste. Trata-se de um espaço sob controle e a ser preservado para uma ocupação racional de mercado (CASTRO, 1985; DURBENS, 2004). Nas fronteiras, encontramos várias pequenas cidades que estão inseridas nas relações de comércio; há também muita tensão e muitos conflitos entre recém-chegados e grupos locais. As cidades, no lado brasileiro, Pacaraima e Bonfim; e no lado da Guiana, Lethem, e outras de pequeno porte que se distribuem ao longo das estradas que dão acesso a Caracas (BR-174) e Georgetown (BR-401) estão interligadas às da fronteira pelas extensões das mesmas redes de comércio.

Houve uma circularidade das elites em todos os Estados da Amazônia com a decadência das relações de aviação, as mudanças na estrutura produtiva e a chegada de novos atores econômicos com certo capital – individuais e empresariais – que passaram a investir em novos recursos naturais e setores da economia. Destacam-se as maiores empresas mundiais do setor de eletroeletrônicos, da mineração, como a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e a Petrobrás, empresas madeireiras, pecuaristas, mineradores, arroteiros, comerciantes e sojeiros.

O Brasil tornou-se um importante exportador de mão-de-obra desde os anos 80, segundo as estatísticas sobre a emigração de trabalho para os Estados Unidos, Europa e Japão, notadamente. A emigração de brasileiros para a Guiana Francesa ocorre desde o início dos anos 80, no auge da construção das instalações da base espacial da cidade de Kourou, que se tornou uma opção para brasileiros desempregados que se dedicam a ofícios variados, porém pouco valorizados da hierarquia social, em particular trabalhando por conta própria, junto com migrantes de outras nacionalidades, dominicanos, haitianos, chineses, indianos e outros grupos étnicos que compõem a população *outside* (PINTO; CASTRO, 2006).

As informações sobre possibilidades migratórias em áreas de fronteira, ou para lugares no estrangeiro, circulam por redes, ao mesmo tempo, orais e Internet, com extraordinária rapidez. Podemos falar de comunidades de migrantes com territorialidade em rede, como observado em áreas de fronteira no Oiapoque/Caiena e Tabatinga/Letícia. São redes que funcionam com a mesma lógica, mas em um mercado predominantemente informal, clandestino, ilegal e diverso, que combina certamente o formal e o informal, o legal e o ilegal, de forma híbrida como assinala Machado (2000).

A cidade do Oiapoque é um misto de lugar perdido da Amazônia – conhecido pela imagem de limite extremo do País (*do Oiapoque ao Chuí*), ou como *lugar onde o vento faz a curva*, é também representada no imagético como *lugar promissor, início do território brasileiro*, porta de entrada do Brasil para muitos franceses que chegam de Paris nos vôos diários da Air France. A imagem da bandeira da Comunidade Econômica Européia, que indica um lugar de poder, de decisão e de territorialidades em redes mundiais por onde transitam os interesses dos países ali reunidos, é também um símbolo da relação desigual, econômica e social, com os territórios de Outre-Mer e com os trabalhadores migrantes, brasileiros, latinos e asiáticos. A comercialização do Euro é relativamente intensa na orla da cidade do Oiapoque, sobretudo quando se aproxima o final do mês em Caiena, numa rede cujos nodos passam por Macapá e Belém, com destino a São Paulo, rede igualmente articulada com outras formas de ilegalidade, como a venda de ouro trazida dos garimpos, de droga e a prostituição (infantil notadamente) que atrai os clientes e lota os hotéis da cidade que tiveram grande crescimento últimos anos, e as casas noturnas. Porém, legalidade, como o comércio

e outros serviços que cresceram também confirmam a inter-relação da ilegalidade e legalidade como dimensões da economia de fronteiras (MACHADO, 2004).

As redes são estruturas de comunicação livres de escalas, de limites (espaciais, temporais) e de fronteiras. Embora identificadas pela ação de atores reais, localizados em lugares físicos, as relações se estabelecem em espaços desterritorializados, ou, em outro sentido, com uma territorialidade em rede, com identidade e interesses convergentes. Têm uma eficácia real e simbólica e acabam por informar práticas da sociedade contemporânea. A rede só pode ser entendida como lógica de conexão, de movimento, de fluxo – material, cultural, simbólica - e não como lógica territorial, localizada.

A dinâmica capitalista hoje se faz através de redes que acabou por romper, na produção de mercados, mercadorias e de mais-valia, com noções de tempo, espaço e técnica vigentes até o último quartel do século passado, potencializando a emergência de uma economia e de territorialidade em redes globais. São redes com dimensões global e local, e as tensões se verificam de forma diversa, mas em todos os pontos desses espaços do global ao local. A Internet faz parte de uma economia-mundo. Essa transgressão do tempo e do espaço que exige continuamente reflexividade (GIDDENS, 1998).

O Mercosul, a CEE e outros blocos regionais são espaços transnacionais e nesse sentido, formado como lócus desterritorializado, mas que produzem identidades em redes de mercado e de poder, hierarquizadas. Essa capacidade de criar identidade refaz a noção de territorialidade em rede.

Podemos falar que nos territórios virtuais há territorialidades em jogo, distintas e contrariantes, certamente, mas que encontra nesse lócus sua existência e dinâmica. Ao mesmo tempo formulam-se novas formas de hierarquização social e de poder, cujos tensionamentos não se concretizam senão na dinâmica de rede, tensionamento de tempo, espaço e sistema de informação. Territorialidade e Identidades em Rede:

Uma eficaz interconexão entre produção de conhecimento especializado e movimentos sociais tem como condição prévia reconhecida por estes, criar condições favoráveis que possibilitem a esta população ter maior grau de mobilização e de organização e, por extensão, de reconhecimento e de legitimação enquanto coletividade indígena. Na medida em que a linguagem e a prática da cultura, do ponto de vista da socialização, costumam exercer um elevado grau de eficácia política, através da criação de sentimentos de unidade e de pertença coletiva, é necessário estimular e dar apoio a este tipo de ações voltadas para a construção de espaços de trocas simbólicas entre os diferentes agentes ou movimentos localizados. (ALONSO; CASTRO, 2006)

Pois a cidade não é uniforme na sua expansão, mas ao contrário, ela reproduz a divisões sociais na conformação de seus espaços, na consolidação de bairros antigos e no aparecimento de novos. O uso do espaço urbano e as formas de sua apropriação mostram ainda processos em curso que são diversos, múltiplos, dispersos e inseparável das diferenciações de classe, de atores sociais. É importante visualizar essas diversas formas de apropriação do território e de seus recursos, segundo modos de produção particular, como mostra Lefebvre (1991).

A organização de trabalhadores e de grupos étnicos a partir do final do século passado tem revelado a insatisfação com a intensificação do movimento de mercado nas áreas de fronteira que, segundo dizem esses atores, mercantiliza territórios e valores. Esses conflitos também expressam o choque de frentes com interesses antagônicos, como o avanço de garimpeiros em terras indígenas. A mídia nacional e internacional registrou amplamente conflitos entre índios e garimpeiros, nas fronteiras de Roraima com a Venezuela, do Amapá com a Guiana Francesa, do Mato Grosso com a Bolívia, em geral nas terras indígenas invadidas pelos garimpeiros.

Os interesses são seguramente divergentes. Em todo o continente, organiza-se um movimento de resistência contra o processo de integração do continente americano, entre eles CAN, MERCOSUL, ALADI, ALBA, TCPs, os Tratados de Livre Comércio (TLCs). Os movimentos têm discutido propostas alternativas para uma *integração solidária, eqüitativa e complementar* entre as nações, defendendo os interesses e as necessidades da população, com sua diversidade social, étnica e de gênero.

A política de integração empreendida pelos Estados sul-americanos concretiza a idéia de fronteiras novas de recursos a serem potencializados para o mercado. O desenvolvimento da infra-estrutura de sistemas logísticos tem sido uma demanda comum, do Estado, das empresas e dos atores locais, porém a disputa está no modelo de integração, nos processos que estarão em curso e nas formas de controle e domínio, que opõem entre si os atores sociais e empresariais. Do confronto de propostas, surge o apelo às estratégias básicas das ações neoliberais: “maximizar a produção econômica, minimizar os impactos ambientais e fazê-lo de forma socialmente responsável” (CARVALHO; CASTRO, 2006).

Para os movimentos sociais, é possível construir instituições e mecanismos de integração com a participação da sociedade, dentro de processos democráticos, nos quais se inserem os direitos de conhecer e de controlar os atos do governo, para legitimar os processos e mecanismos de integração.

Organizada pelo governo brasileiro, foi realizada em Manaus, no segundo semestre de 2006, a Primeira Rodada de Consultas para a Construção da Visão Estratégica Sul-Americana no Brasil. O objetivo era debater a IIRSA, pretendendo-se reunir segmentos sociais e empresariais diversos. O Governo assumiu um discurso em que predominavam

os conceitos de integração dos povos, de independência econômica com soberania financeira e de autodeterminação dos países.

Uma eficaz interconexão entre produção de conhecimento especializado e movimentos sociais, no caso dos índios, tem como condição prévia a criação de condições que possibilitem a essa população ter maior grau de mobilização e de organização e, por extensão, maior reconhecimento e legitimação como coletividade indígena. Na medida em que a linguagem e a prática da cultura, do ponto de vista da socialização, costumam ter um elevado grau de eficácia política, por meio da criação de sentimentos de unidade e de pertença coletiva, é necessário estimular e apoiar essas ações voltadas para a construção de espaços de trocas simbólicas entre os diferentes agentes ou movimentos (CASTRO, 2006).

A cidade não é uniforme na sua expansão; ao contrário, ela reproduz divisões sociais na conformação de seus espaços, na consolidação de bairros antigos e no aparecimento de novos. O uso do espaço urbano e as formas de sua apropriação mostram ainda processos em curso que são diversos, múltiplos, dispersos e inseparáveis das diferenciações de classe, de atores sociais. É importante visualizar as diversas formas de apropriação do território, materiais e simbólicas, segundo um modo de produção particular, como mostra Lefebvre (1991).

Notas

¹ Este artigo foi originalmente apresentado na 58.^a Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), realizada em Florianópolis (SC), no período de 16 a 21 de julho de 2006, durante o Simpósio organizado pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR).

² Arquivos do Fórum Social Mundial em diferentes grupos de trabalho trazem informações e dados sobre esses processos, em particular o Capítulo sobre América do Sul. (<<http://www.fsm.org>>).

³ O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), iniciativa do Brasil. Não sem tensões diplomáticas, o Brasil conseguiu a adesão de sete países: Colômbia, Peru, Venezuela, Bolívia, Equador, Guiana e Suriname.

⁴ Seguindo-se a trajetória da concepção de geopolítica adotada no Brasil, observa-se a intimidade entre o projeto nacional de governos nacionalistas e o pensamento dos militares sobre a Amazônia. A partir do varguismo, com seus intelectuais interessados no modelo de desenvolvimento com base na substituição de importações e na industrialização nascente do Brasil, demarca-se um novo momento, quando as posições mais influentes pensam a Amazônia com base em uma matriz simplificada de reserva de recursos e vazío demográfico. As noções de avanço para o Oeste, neste caso para o Norte, estimulam os governos militares a implantar projetos de intervenção na Amazônia ainda na década de 60. No meio militar, esse espaço vai até os limites das fronteiras nacionais. A inter-

venção é marcada por processos de militarização e pela permissividade aos interesses de mercado (PROST, 2002).

⁵Instituições financeiras parceiras no processo: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporação Andina de Fomento (CAF) e Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), instituições financeiras multilaterais com forte atuação na América do Sul. A IIRSA conta ainda com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (CARVALHO, 2006).

⁶Os estados da Amazônia também acompanham a tendência geral verificada no país de redução da taxa de crescimento demográfico, que caiu para a metade nas três últimas décadas, embora essa taxa ainda seja alta, comparativamente à média nacional. As informações do último censo mostram ter havido uma redução do deslocamento de população para a Amazônia. Diminuem as migrações inter-regionais, mas fortalecem-se os fluxos de migração intra-regional. Os dados revelam uma importante mobilidade populacional entre os estados da Amazônia, alguns com taxas elevadas. Por outro lado, há um movimento maior em direção a pequenas e médias cidades.

Referências

- ANDERSON, M. *Policing Across National Boundaries*. Londres: Pinter, 1994.
- BECKER, B. *Geopolítica da Amazônia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BOBBIO, N. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político* [1976], 1987.
- BOURDIEU, P. *Ce que parler veut dire*. L'économies des échanges linguistiques. Paris: Fayard, 1982.
- BRASIL. *Constituição do Brasil*, 1988.
- CASTELLS, M. *The Rise of the Network Society*. Londres: Blackwell, 1996.
- CASTRO, Edna; ACEVEDO, Rosa. *Amazonias em tempo de transição*. UNAMAZ, 1996.
- CASTRO, E.; MONTEIRO, R.; CASTRO C. P. *Dinâmica do desmatamento na Amazônia: atores e relações sociais nas "novas" fronteiras*. Brasília: Banco Mundial, 2003.
- FOUCHER, M. *L'invention des frontières*, 1986.
- GOTTMAN, J. Vauban and modern geography, *Geographical Review*, n. 34, p. 120-128, 1944.
- HANDLER, R. *Nationalism and politics of culture in Quebec*. The University of Wisconsin Press, 1988.
- IANNI, O. *Colonização e contra-reforma agrária na Amazônia*. Petrópolis: Vozes, 1979.
- MOOG, V. Bandeirantes e pioneiros – paralelo entre duas culturas. In: *Civilização Brasileira*, n. 15, 1985.
- MORAN, E. *Pioneer farms of the Transamazon highway*. Gainesville, University of Florida. Tese de doutorado. 1975
- MARGOLIS, Máxime. *Little Brasil: imigrantes brasileiros em Nova York*. Campinas: Papyrus, 1994.
- Negri, T. "La crise de l'espace politique", *Futur Antérieur*, n. 27. p. 7-18, 1995.

PINTO, Manoel de Jesus de Souza. Trabalho de Campo. Guiana Francesa / Caiena: Mimeo, dez / 2004.

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*, 1981.

REIS, A.C.F. Limites e demarcações na Amazônia brasileira, Belém, (1993 [1948]).

SANTOS, M. Técnica, espaço, tempo, globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec., 1994.

SNETHLAGE, E. Travessia entre o Xingu e o Tapajós. *Boletim do Museu Goeldi*. v. 7. Belém, MPEG, 1910.

TOURAINE, Alain. *Como sair do liberalismo*. Bauru-SP: EDUSC, 1999.

Brasilmar Ferreira Nunes

MODOS DE AGIR, MANEIRAS DE SER
OS EMBATES COTIDIANOS PELO ESPAÇO
URBANO NUMA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA
NO DISTRITO FEDERAL

Introdução

A sociologia urbana vem, de tempos em tempos, trazendo à discussão a temática dos movimentos sociais como uma das formas mais usuais de se alcançar acesso à terra e à moradia ou mesmo outros aspectos necessários à vida na cidade por parte de populações precarizadas¹. No caso brasileiro, a questão é recorrente, sobretudo a partir dos anos 70 do século XX, quando a metropolização se torna um fenômeno nacional e passa a ser considerada uma forma de aglomeração urbana generalizada para as diferentes regiões do país, sobretudo nas cidades capitais. Além do mais, entre nós os movimentos sociais são partes constitutivas das identidades urbanas na medida em que o processo de urbanização vem se caracterizando, entre outros aspectos, pela urbanização da pobreza e o Estado tem se mostrado incapaz de responder às demandas por terra, habitação e infra-estrutura urbana no ritmo em que estas se apresentam. O resultado é termos um ambiente caótico em nossas grandes cidades refletindo esse descompasso, conformando um ambiente propício a manifestações coletivas de descontentamento e de barganha por prioridades na política urbana.

Com base nestes elementos, o presente artigo procura refletir sobre o significado dos movimentos sociais, espontâneos ou organizados, para obtenção, pelas populações carentes, de maior visibilidade nas questões urbanas ao mesmo tempo em que desempenham papel importante na construção de identidades locais dos grupos e das áreas. Foge de nosso intuito estabelecer assertivas a respeito das condições de luta pela garantia e pelo direito ao espaço urbano por parte de populações pauperizadas; nosso interesse é sobretudo contribuir para o debate sobre esta modalidade de existência social.

A base empírica de nossas reflexões será cidade “Estrutural” no Distrito Federal (Brasília). Considerando a história de resistência dos moradores da área frente a um Estado hostil à ação de invasão e, a partir daí, lançaremos hipóteses sobre as modalidades de luta que, garantindo a ocupação, gera um senso de comunidade e produz sentido à posse do lugar.

Um espaço público *contra* o Estado

Nosso interesse em compreender a lógica que estaria implícita no processo de consolidação da área hoje conhecida como “Estrutural” através da atuação de movimentos coletivos de resistência vai se calcar sobre o elemento fundamental que vem sendo considerado em estudos desta natureza: o processo de democratização e a ampliação dos espaços públicos. Estamos nos valendo de uma das possíveis concepções de espaço público visto como espaço de deliberação, de formação de uma vontade racional e crítica, numa perspectiva de consenso. Mesmo se com este pressuposto podemos alcançar certas referências teóricas, não se pode esquecer que o espaço público consubstancia também relações de conflito entre os seus participantes, atravessado que é por dimensões socioculturais e econômicas produtoras de desigualdades. Isso nos leva a trabalhar a concepção de espaço público plural na sociedade civil em *tensão* com outros espaços (político, econômico etc).

Por outro lado, nestes últimos anos o poder local no Brasil tem sido resultado de inúmeras experiências que procuram ampliar a participação da coletividade nos processos decisórios oriundos, sobretudo, da esfera estatal: orçamento participativo, associativismo local, economia popular e solidária, são exemplos que têm nas zonas pobres em nossas cidades zonas privilegiadas. Ao mesmo tempo, cada vez mais, participação é objeto de análise da literatura sobre gestão e administração pública, e sua relevância é central na avaliação das experiências urbanas nas cidades brasileiras². Portanto, a capacidade de organização da população para defesa de seus interesses é uma das vertentes significativas para entendermos a lógica da produção da nossa paisagem urbana.

Há que se considerar ainda que falando de organização, participação ou de movimentos sociais nos tempos atuais estamos nos referindo a contextos que merecem ser descritos com novos elementos de análise. Isso porque os contextos urbanos são distintos, as condições objetivas são variadas e o perfil populacional é diverso. Assim, nessa descrição, teremos que ultrapassar a imagem reducionista que comumente se liga à idéia de globalização, considerando que ao invés de produzir sociedades homogêneas, numa espécie de “aldeia global”, o que se constata é a formação de contextos heterogêneos, plurais onde alguns arquipélagos de eficiência se destacam no meio

de inúmeros grupos e áreas precárias. A liberalização das atividades econômicas que trouxe agregada a democratização das esferas políticas não resolveu uma das nossas contradições principais, qual seja, a assimetria entre aumento da riqueza gerada e a sua extrema concentração. Nesta dinâmica a modernização não vem implicando, de fato, uma ruptura com modelos tradicionais do capitalismo: novos processos convivem com velhas estratégias num movimento interminável de criação e recriação de hierarquias, numa dinâmica que contraditoriamente tende à homogeneização. O impasse estaria colocado, portanto na incoerência entre uma competitividade e produtividade que pertence à lógica do capital que entre nós, muitas vezes, se mostra contraditória: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais aqui nem sempre se apresentam juntos e complementares; ao contrário, cada um desses direitos deram origem a diferentes hierarquizações.

É conveniente lembrar ainda a manifestação dessas hierarquias nos espaços urbanos das metrópoles brasileiras. Vivemos nestas últimas décadas um processo intenso de urbanização da população e sua concentração nas grandes aglomerações – sobretudo metrópoles e grandes cidades – que manifestam no espaço cenários de tempos distintos: áreas e setores integrados na dinâmica da globalização, convivendo de forma tensa com áreas e setores em decalagem sócio-temporal dando a impressão de caos e anarquia às nossas cidades. Esta heterogeneidade vai produzindo espaços compostos por partes ou elementos de distintas características que não apresentam coerência ou correspondência, mesmo se um seja produto do outro. Esta impressão de espaços resultados de diferentes fases que perdem a unidade e a uniformidade traz uma sensação de anomia como constitutiva da realidade social e urbana.

O resultado é o embaralhamento das relações entre as classes e os grupos sociais, cada qual procurando sua identidade autônoma, sem a necessária sintonia com interações e olhares dos outros, conformando mundos separados, descolados dos processos gerais que constituem a sociedade. Termos tais como marginalidade e exclusão, desafiliação, entre outros, são rotineiramente empregados para se referirem a estas situações e populações, embora não consigam captar a essência da situação de milhares de pessoas vivendo nas periferias de nossas cidades.

O significativo aqui é perceber esta fragmentação como inserida na lógica homogeneizante enunciada acima e sua incidência generalizada, na medida em que espaços heterogêneos se manifestam em todas as sociedades do planeta. Assim, apesar de ser um fenômeno desigual, de fato, a heterogeneidade deixou de ser uma característica do então chamado “terceiro mundo”. Isto significa que o hiato entre grupos e classes se estende e se encontra em todos os lugares da existência: desigualdades de infra-estrutura, de oportunidades, de conhecimentos, as quais podem ser lidas espacialmente na paisagem de nossas cidades. Obvio que tal cenário nos traz uma fragmentação das relações sociais e

a desigualdade pode ser constatada no seu recorte espacial, ou melhor, na fragmentação do próprio espaço.

Considerando estes aspectos os movimentos sociais por fixação de populações carentes em áreas urbanas podem ser lidos corretamente se inseridos nessa lógica maior. Observa-se a necessidade de se unir para fazer frente a oposições ao processo de ocupação de terras e esta união é, contraditoriamente, condição para a construção de espaços públicos democráticos próprios.

Recuperamos a idéia de participação como “um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento sociais, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova”³. Se beneficiando de um clima de abertura e democratização política na nossa história recente, temos em nossas áreas urbanas um ambiente favorável de possibilidades e de aprofundamento da democracia. Áreas como a Estrutural no Distrito Federal, resultado de ocupação de terras públicas para se ter acesso à moradia podem ser ilustrativas do aparecimento de cidades no Brasil, e de se ter acesso a direitos sociais, tal qual expresso na lei constitucional⁴. Neste caso, em se tratando na origem de uma invasão de terras públicas cuja consolidação encontra-se ainda em curso, a constituição de grupos para defesa da permanência no lugar vai resultando, ao longo do tempo, na internalização do sentido de posse, processo subjetivo que desvela o significado dos fenômenos com os quais se defrontam.

Entretanto, há na teoria social diferentes perspectivas para se analisar os chamados movimentos sociais. Estamos entendendo-os como processos de estruturação de sociabilidades que, nestes casos, se dão a partir da formação das chamadas redes sociais. Esta idéia sustenta-se na tentativa de compreender como as pessoas constroem círculos sociais, criando espaços de sociabilidades antes inexistentes⁵. Isto significa que refletir sobre os movimentos sociais numa perspectiva de redes remete à lógica das interações sociais que surgem com base em certos impulsos ou em função de certos propósitos. Welman (1983) sustenta que é necessário se buscar as estruturas profundas da sociabilidade, existentes por baixo dos sistemas sociais para se analisar as redes que se formam na sociedade. Argumenta inclusive que as redes condicionam comportamentos e influenciam mudanças sociais, permitindo trabalhar tanto no nível micro como macro, pois permite focar a análise tanto na ação individual quanto no comportamento inserido em contextos mais amplos.

Áreas carentes, em situações de vulnerabilidade, constituem ambientes propícios ao agrupamento de indivíduos em situações similares, à procura de apoio e soluções a questões cotidianas comuns. Além do mais, analisar um contexto social a partir da noção

de redes esta pressupondo que o problema central dos estudos sociológicos é a noção de estrutura, a qual condiciona as ações dos indivíduos.

Por outro lado, as sociedades contemporâneas gozam de uma condição peculiar: os indivíduos têm à disposição diferentes possibilidades de interação que não só implicam papéis sociais peculiares como também os insere em contextos de sociabilidades múltiplas. Essa característica plural do indivíduo urbano favorece em diferentes níveis o surgimento de comportamentos individualistas; porém em condições de alta vulnerabilidade como são as situações de populações invasoras, há necessidade de interagir para garantir as condições existentes. Tem-se, portanto, nestas situações a emergência de redes egocentradas⁶ que nos auxiliam na compreensão dos processos de mobilização subjacentes a um movimento social, o qual, em condições similares se apresenta como a única possibilidade para a garantia da permanência.

Além disso, em sociedades heterogêneas como a nossa onde os critérios classificatórios são múltiplos e variados há uma mistura entre os ingredientes estruturantes de identidades derivados de posições de status adquiridos com aqueles originalmente atribuídos, trazendo a possibilidade de identidades oriundas de diferentes pólos. Essa mistura de pólos vai dar à idéia de cidadania um sentido próprio ao lugar: mistura a concepção liberal – em termos da liberdade individual e seus prolongamentos, direito de propriedade e liberdade contratual – com o sentido republicano – que enfatiza cidadania em termos de direitos cívicos e políticos (direito de participação, diretos ou indiretos, à elaboração de regras para gerir a comunidade política) e enfim a social-democracia – os direitos sociais, ao bem-estar, proteção e justiça social etc. Neste caso, a instabilidade efetiva e potencial decorrente da condição de *invasor* gera a ambigüidade social do sujeito; é ela quem vai poder explicar as praticas associativas no grupo e na relação com as esferas políticas externas à área⁷.

Um breve retrato socioeconômico da Estrutural

A atual Região Administrativa (RA) nº 29 conhecida como “Estrutural” é uma área próxima a Brasília, habitada por populações de renda baixa, comparativamente às demais RAs que a circundam (Sudoeste, Taguatinga, Guará, Plano Piloto). Seu aparecimento pode ser explicado pela enorme capacidade de atração de populações despossuídas que o Distrito Federal vem apresentando desde a inauguração de Brasília e que tem se refletido no aparecimento de novas cidades satélites, sobretudo na última década. A Estrutural surge como resultado de ocupação por parte de coletores de lixo num depósito existente na área desde a década de 60. Vai paulatinamente se firmando como referência estranha ao perfil urbano circunvizinho e a partir de inícios dos anos 90 começa a adquirir maior visibilidade através da presença na mídia local.

Se olhada no conjunto das 29 Regiões Administrativas hoje existentes no Distrito Federal a ocupação do lixão da Estrutural não é um caso digno de destaque. Sobre-tudo se olharmos as RAs que se criam ao longo da década de 90, algumas delas têm características físicas e socioeconômicas semelhantes ao da Estrutural, evidenciando um perfil específico de população que migra para o DF. O diferencial frente a São Sebastião, Santa Maria, Riacho Fundo, Recanto das Emas e Itapoã, todas aparecendo na última década, pode ser a localização da Estrutural dentro do mapa do Distrito Federal. Neste aspecto, a área é privilegiada. Surgindo em território da Região Administrativa do Guará, a então favela da Estrutural localiza-se às margens da rodovia Estrutural (daí o seu nome) que liga o Plano Piloto a Taguatinga e Ceilândia, próxima ainda da Ortogonal, do Sudoeste, Cruzeiro e outras RAs já consolidadas.

Como salienta Gouvêa (2006) durante as décadas de 70 e 80, os ocupantes da área estavam restritos basicamente aos catadores de lixo e suas famílias, não atraindo maiores cuidados por parte do Estado e das políticas urbanas de então⁸. A sua excelente localização fez com que parte da área fosse reservada para o Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (SCIA) dentro de uma concepção de uso e ocupação do espaço característico de Brasília, qual seja, áreas funcionais claramente definidas no território. Em 1996 quando da realização do Plano Diretor de Ordenamento Territorial da Cidade (PDOT) a área onde se localiza a então invasão da Estrutural estava prevista para ser de *dinamização urbana*, o que implica a ocupação para uso industrial e residencial, permitindo, portanto, sua urbanização como espaço de moradias. A chegada permanente de novos moradores/invasores provoca ao longo dos anos noventa permanentes embates entre a população invasora e o poder público local no intuito de ou expulsar os invasores ou cooptá-los para fins eleitoreiros (NUNES, 2006).

Vejamos algumas características socioeconômicas da população residente, que desde o fim da década de 90 vem passando por um processo de regularização junto à administração do Governo do Distrito Federal (GDF). De acordo com dados para 2004 da PDAD/IBGE/GDF, o número de domicílios da área é apenas 0,6% do total observado para o Distrito Federal o que representa cerca de 3350 domicílios. Para efeito de comparação basta destacar que Ceilândia, área de maior concentração, possui 88.735 domicílios, representando 15,8% do total do Distrito Federal.

Apesar de ser, na origem, uma invasão, a existência de domicílios alugados (4,1%) indica uma dinâmica de ocupação própria, já consolidada⁹. Esta ocupação caracterizava-se, no início, por habitações precárias que sendo resultado de invasões de baixa renda tinham o intuito original de garantir um abrigo aos então invasores. No geral, tratava-se de populações que fugiam dos aluguéis que não conseguiam arcar e que uma vez ocupada a terra vão paulatinamente construindo suas moradias. Isso

explica o ainda baixo índice de casas alugadas, e a fragilidade do mercado imobiliário na área; mesmo assim, aponta também, para um específico mercado imobiliário que começa a se implantar.

Com o andamento do processo de regularização e da melhoria da infra-estrutura, esse percentual tende a aumentar, visto que a cidade passa a ser mais influenciada pela dinâmica imobiliária característica de mercados de rendas inferiores. De qualquer maneira pode-se já observar que atualmente partes da população da Estrutural não são invasores “históricos” e chegam à área via compra de lotes nas partes mais consolidadas na localidade, reforçando, portanto o processo de constituição de um mercado imobiliário específico¹⁰.

O DF ultrapassou os 2 milhões de habitantes neste final de década e a Estrutural possui pouca representatividade quantitativa em relação a este número, representando 0,3% de toda a população. Mas mesmo sendo relativamente baixo este número não esconde o intenso crescimento demográfico aí ocorrido. No início da década de 90 a área era ocupada por algumas centenas de pessoas, e hoje esse número chegou a 14.497.

O número de habitantes por domicílio na Estrutural (4,3) não chega a ser tão destoante se comparado ao DF (3,7). De forma geral esses índices na área não são comprometedores às vidas dessas famílias, sendo outros fatores mais expressivos nas disparidades sociais, como a má distribuição de renda e o acesso a serviços públicos como educação, infra-estrutura e saúde.

No Distrito Federal, a carreira mais tradicional é a do funcionário público: o Estado emprega, considerando inclusive os militares, um total de 160.044 pessoas, o que corresponde a 17,9% dos trabalhadores de carteira assinada. Olhando as RÃS com maior nível de renda no DF iremos ver que nelas o funcionalismo público é mais numeroso. Destaque para o Sudoeste, fisicamente próximo à Estrutural, área emergente, de ocupação recente que possui mais de 40% dos seus moradores ligados ao funcionalismo público. Em contrapartida, as menores proporções de trabalhadores ligados ao setor público estão na periferia de Brasília; a Estrutural neste caso possui apenas 198 trabalhadores ligados ao serviço público ou militar, ou seja, 1,4% da população economicamente ativa empregada¹¹.

Cabe lembrar ainda que o Distrito Federal vem ao longo do tempo apresentando elevadas taxas de desemprego: 18,2% da PEA do DF encontram-se desempregados. Como quase todos os indicadores, estes caminham com os de renda. Cidades com maiores rendas possuem menores índices de desemprego, enquanto nas mais pobres, o desemprego é maior. No Lago Sul e Sudoeste o índice de desemprego é de 2,2%. Enquanto na Estrutural, o maior do DF, 29,8%. Os indicadores sociais parecem seguir rigorosamente uma lógica (direta ou inversa) com as faixas de rendas da cidade. Porém é importante estudar a relação entre eles, tendo em vista que a renda per capita nem

sempre é o agente causador, mas muitas vezes a conseqüências dos demais índices, como escolaridade, infra-estrutura e acesso a serviços oferecidos pelo Estado.

A idade média do morador do DF gira em torno dos 29 anos, sendo que destes 48% ali nasceram. O elevado índice de nascidos na própria Estrutural é fenômeno recorrente entre as populações de menor renda no Distrito Federal. Varjão, Itapoá, Brazlândia, algumas que da mesma forma foram regulamentadas como RAs recentemente, abandonado o caráter de invasão, apresentam também elevada proporção de nascidos nas próprias áreas. Por outro lado, regiões tradicionalmente nobres possuem os menores índices de nascidos na área: um exemplo disso é o Lago Sul com 35% dos seus moradores oriundos do DF.

Ao mesmo tempo, tendo em vista que o processo de regularização se fez há poucos anos já se observa algumas infra-estruturas urbana na área. A Estrutural sendo parte do DF já conta com 84,6% das residências com abastecimento de água, dentro de uma média distrital de 93,7%, o que mostra que a chegada da infra-estrutura vem ocorrendo paulatinamente. Serviços urbanos tais como coleta de lixo e Iluminação pública também são acessíveis embora haja ainda déficits expressivos em esgotamento sanitário e asfaltamento de vias: apenas 8,1% da área é beneficiada com asfalto, para um índice geral para o DF de 88,4 de suas ruas asfaltadas.

Se olharmos a renda média das famílias na Estrutural vamos constatar que ali estão os que têm a menor renda dentre as Regiões Administrativas do Distrito Federal (R\$450,00 em 2004). Pode-se pressupor que uma boa parcela da sua população trabalhadora encontra-se ocupada em atividades de baixa qualificação ou mesmo no setor informal da cidade. Certamente, muitas das famílias se beneficiam dos programas de assistência do governo local e/ou federal. Em termos do Distrito Federal estamos, portanto, à frente de um grupo de rendas baixas mesmo se comparativamente à média nacional esta perspectiva deva ser relativizada. De qualquer forma, o baixo índice monetário por família vai se refletir no padrão de consumo de bens duráveis que na Estrutural são inexpressivos. Claro que geladeira, fogões, aparelhos de tv, são já bens de consumo de massa, deixando de ser considerados bens supérfluos e passam a tomar caráter de necessidades básicas, sobretudo no meio urbano.

Entretanto, se olharmos outros bens que paulatinamente começam a compor uma lista de necessidades, pois indicam inclusive o nível de inserção social, aí a Estrutural não chega a ser diferente de áreas carentes nas nossas demais metrópoles. Atualmente, bens como celulares, computadores e mesmo o acesso à Internet deixam de ser bens supérfluos, e passam a tomar caráter de necessidade básica. Considerando, porém outros itens que embora não sejam ainda de consumo de massa são indicadores de inserção social evidencia-se a fragilidade da população da área. A média para o DF de domicílios com microcomputador, por exemplo, é de 31,6%. Eles estão presente, em média, em mais de 60%

dos lares das áreas de alta renda, enquanto que na Estrutural apenas 0,3% de domicílios o possuem. O celular, por seu caráter mais acessível, possui uma menor variação. Dentro de uma realidade distrital onde 74,2% dos lares possuem celular, sendo o número médio de celulares por domicílio girando em torno de 1,4, a Estrutural tem índices abaixo destes, (55,1% dos seus domicílios possui celular e a média de celulares se dá em 0,7 por casa).

O acesso à Internet, como indicador de inclusão, hoje não apenas digital, mas já de caráter social, dentro do DF possui grande desproporção. 22,6% dos lares do Distrito Federal têm acesso à Internet. Na Estrutural, esse índice é de 0,3%. Áreas de elite em geral possuem acima de 60% dos seus lares com acesso à rede: Lago Sul e Lago Norte, áreas detentoras dos padrões de vida mais altos da cidade, têm esse índice em 82,4%.

A maior parte dos moradores do DF têm o 1º grau completo (54,3%). Ainda existem 3,35% da população total analfabetos e 9,3% possuem ensino superior. Na Estrutural, os analfabetos giram em torno do dobro. O de possuidores de 1º grau completo, 21,1% e a porcentagem de possuidores de diploma universitário é inexpressiva. Para melhor avaliar a estrutura educacional desta RA torna-se interessante focar nas gerações mais novas, que estão tendo sua formação ligada à história da cidade. Do total de crianças de 7 a 14 anos, apenas 1% está fora da escola, o que coloca a Estrutural numa excelente posição no *ranking* educacional de crianças no DF. A proximidade de outras Regiões Administrativas já completamente consolidadas é um fator locacional que, sem dúvida, facilita o acesso das crianças às escolas.

Este rápido retrato socioeconômico da área nos mostra suas principais características e nos auxiliam na compreensão da sua lógica de implantação e consolidação. Em se tratando de população com baixa renda relativa, tendo ainda elevados níveis de desemprego, não gozando, além disso, das vantagens que uma sociedade de consumo poderia oferecer, temos as condições de precariedade que condicionarão o processo de sua ocupação.

Uma fala ilustrativa da sociedade política na Estrutural

Os elementos analíticos e empíricos apresentados até o momento formam um referencial a partir do qual podemos tentar decodificar discursos sobre a realidade cotidiana na Estrutural¹². Não seremos exaustivos nessa empreitada, de resto impossível de se concluir nos limites de um artigo. Estamos considerando, porém, que tendo em vista que parte substancial da paisagem urbana de nossas metrópoles é resultado de processos paralelos e/ou complementares à lógica do mercado formal, há nestes processos singularidades que são essenciais para se entender a nosso espaço urbano.

Por outro lado, temos em mente também o pressuposto de que a aglomeração de pessoas em espaços restritos, com elevadas taxas de densidade, impacta os mecanismos

de interação social. Isso implica que, do ponto de vista do cotidiano, da experiência vivida, o vínculo social consubstanciado na relação com os outros, se manifesta inclusive em termos de aliança e competição, trabalho e lazer, esfera pública e esfera privada. Nesse sentido, a vida urbana potencializa as possibilidades de interação, se não bastasse a disponibilidade efetiva de maior número de pessoas fisicamente próximas. Ao mesmo tempo, essa proximidade traz em si a necessidade de lutar contra a indiferenciação, ou seja, criar um mundo onde as diferenças reconhecidas (a alteridade de cada um e a do grupo em relação ao ambiente externo) não sejam sujeitas a questionamentos permanentes. Nesse quadro, esta alteridade vai ser resolvida pelo estabelecimento de um sistema de *classificação* que, neste caso, se transformara em sistema de separação: *nós* e os *outros*. Em síntese, temos aqui a possibilidade de privilegiar a análise tanto dos mecanismos interindividuais de criação e reprodução dos vínculos, como também centrar a análise nas formas de consolidação de um grupo. Na origem, definidos territorialmente por uma condição comum – todos são invasores de terras públicas – a própria necessidade de defesa face à lei estatal produz o sentimento de grupo. Dada a vulnerabilidade da situação este sentimento garante a união dos moradores em face de um *outro* externo ao próprio grupo.

Sabemos que o aprofundamento da compreensão da lógica subjacente à organização da população na Estrutural em grupos dos mais diversos interesses mereceria um detalhamento maior. Entretanto, para estes seminários da ANPUR na SBPC tivemos a intenção de apenas apontar pistas na direção pretendida, qual seja, entender até que ponto as redes sociais podem ser lidas como mecanismos de resistência a uma dada situação de vulnerabilidade vivida pela população¹³. Insistimos mais uma vez que a Estrutural é uma ilustração de um fenômeno que se reproduz em diferentes situações nas nossas metrópoles.

Há cerca de 35 anos, na origem da ocupação, quando famílias aparecem para se aproveitar do lixo (“o lixo de Brasília é muito rico, com muita fartura, com muita coisa que beneficia a comunidade...”) a área era considerada muito longe, afastada de Brasília. Pobres e marginais, muitos com problemas na justiça, a grande maioria, analfabetos, constituía o perfil médio dos primeiros habitantes.

O grupo daqueles que primeiro chegaram para se servir do lixo ali depositado resistiu aos novos moradores, que nos fins dos anos oitenta e durante toda a década de 90, tinham na Estrutural uma alternativa de moradia. Pela entrevista, percebemos que os primeiros moradores (catadores) tinham já uma “associação” encarregada de garantir a permanência. A entrada na área de pessoas que não tinham no lixão o seu meio de vida gerou no início resistência daqueles catadores, que não os aceitava para fazer parte daquela associação já existente. Uma minoria que, como é usual a esta

condição, tem tendência à se transformar em subculturas, internamente hierarquizadas em uma escala própria de *status*. Em outras palavras, este conjunto de habitantes tem em comum o fato de todos viverem no mesmo lugar, vão se unindo também em função de outras características e condições comuns, inseridos numa sociedade maior que não partilha de suas características fundamentais. Trata-se das primeiras evidências de que uma comunidade começa a se formar a partir da própria condição de incompatibilidade daquele grupo social naquele lugar geográfico do Distrito Federal.

Cria-se assim a Associação dos Moradores da Estrutural que vai ocupando espaço junto aos habitantes. Quando conseguem fazer com que a Câmara Legislativa do DF re-tome o projeto de regularização da área garantindo assim a permanência dos moradores, gera-se uma expectativa muito forte o que fez com que viessem pessoas das diferentes cidades do DF à procura de uma terra para se instalarem. Há uma “explosão” de novos barracos e a Estrutural começa a apresentar a paisagem que tem hoje.

Entretanto, historicamente, o aparecimento da Estrutural no cenário urbano do Distrito Federal foi sempre visto e entendido como uma mudança de caminho, ou afastamento dos padrões de espaço urbano que havia sido pensado para o Distrito Federal desde seus primórdios. Essa perspectiva de olhar a área esta na origem do estranhamento que seu aparecimento causa e é o que, de certa forma, “autorizou” os diferentes governos do Distrito Federal a implementar ações de expulsão dos ocupantes.

O recorrente embate entre o governo local e os moradores gerou ao longo do tempo diferentes estratégias de resistência, materializadas no interesse de políticos profissionais em função do potencial eleitoreiro da área, a reação de ambientalistas contrários à ocupação daquele espaço, a atenção de ONGs das mais diferentes vocações.

Uma outra instituição que vinha se apresentando no Brasil como favorável às populações pobres, a Igreja Católica, não se incorporou na luta pela permanência da então população invasora. Ao mesmo tempo isso deixou livre a área para a entrada dos evangélicos em suas diferentes correntes (“...entregamos 40 lotes para a Igreja Evangélica contra a vontade do governo hoje eles tem mais de 120 lotes, o que há de boteco tem de Igreja”). Com o recuo do tempo e com a multiplicidade de interesses na área (estatais, religiosos e políticos), alguns deles conflitantes, constata-se que há uma espécie de orfandade da população da Estrutural frente às instâncias institucionais que atuam na esfera pública estatal.

Talvez, por isso, no meio de inúmeras dificuldades, há o recrudescimento das associações coletivas de moradores, que procuravam garantir uma sensação de grupo e de pertencimento às populações que ali iam chegando (“... aquelas pessoas chegavam ali e não tinham um pingão de dignidade, não existia mais a família, não sabiam o que era respeito, chegávamos a fazer duas reuniões gerais por semana”). Manifesta-se esse

desamparo que caracteriza as populações pobres e desassistidas, a maioria migrantes recentes desprovidos de vínculos primários que poderiam oferecer um apoio.

Este universo diversificado de agentes com interesses na Estrutural terminou por politizar o espaço, que se tornou rapidamente numa área tensa e de difícil gestão. Ao mesmo tempo, na medida em que a invasão ganhava visibilidade, atraía mais e mais invasores, num movimento cuja dinâmica escapava do controle não apenas do governo local, mas também dos próprios moradores. É fato que a presença do governo local na área é ambígua, ambivalente: por um lado; negocia as ações de intervenção em troca de favores eleitoreiros, por outro, reprime a experiência, atendendo reclamos de setores que se opunham à invasão.

Como conseqüência a ocupação da Estrutural pelos invasores vai se fazendo de forma espontânea, improvisada sem o apoio de órgãos públicos que são responsáveis pelo urbanismo na cidade. Repete-se ali o usual nos padrões urbanos de áreas pobres das cidades brasileiras: um aspecto de eterna improvisação, ausência de códigos urbanísticos que reflète a própria ausência de um Estado ordenador da ocupação e do uso do solo.

O fato é que não se observa na esfera pública estatal o mesmo padrão moderno presente no modelo arquitetônico e no seu plano urbanístico exemplarmente constatados em Brasília. Da ausência de um organismo que regule a ocupação do espaço, que se faz através de mecanismos paralelos àqueles de mercado, caímos numa lógica indutora de novas sociabilidades, favorecendo praticas clientelísticas.

Cabe lembrar que o Distrito Federal é ainda um território novo, sem tradições consolidadas e ocupadas por migrantes em sua boa parte desprovidos de recursos para inserção na lógica de uma cidade administrativa como é Brasília. Os cargos na burocracia que aí predominam são acessíveis àqueles com níveis escolares acima da média. Essa lógica produz um mercado de trabalho com dupla velocidade: uma delas guiada por critérios meritocráticos e a outra calcada em relações personalizadas, na troca de favores. Em sociedades onde o mercado de trabalho é regulado por critérios de mérito, a realização profissional vai se tornando progressivamente dependente da educação e, dessa maneira, se estreitam os laços de ligação entre a posição econômica e os estilos de vida e as subculturas. Particularmente os moradores em áreas de invasão, como a Estrutural, estão inseridos em relações personalizadas, inclusive pelo baixo capital educacional que possuem estabelecendo o elo principal entre os aspectos “objetivo” e “subjetivo” da desigualdade social.

Na entrevista realizada salta aos olhos a presença de políticos vistos como elementos funcionais aos interesses dos moradores. Quando o governo distrital passa a ser eleito através de pleito direto (1989), Joaquim Roriz assume; trata-se de um político tradicional com linguajar e atos que seduzem, sobretudo o eleitor menos escolarizado,

estilo freqüente na cena política brasileira, encontrando na realidade social de Brasília um território apto ao seu estilo¹⁴. Cidade nova, sem tradições consolidadas, Roriz vai ao longo do tempo se firmando politicamente junto às camadas economicamente desfavorecidas conforme o modelo do Brasil tradicional. Sua imagem e sua eleição aparecerão como alternativa às camadas desfavorecidas, funcionando de forma carismática como o “pai dos pobres” nos molde da política clientelística de longa tradição no Brasil. Os moradores da Estrutural passam a ver na sua figura a garantia de fixação na área, utilizando-se de esquemas diretos e/ou indiretos de acesso à sua figura. Isso se dá, sobretudo, através de políticos de sua base, que funcionam como canais de conexão ao núcleo central do poder distrital.

Se apresentar como homem de confiança do governador ou como alguém que a ele teria acesso e diálogo passa a ser o esquema de ação de vários indivíduos, muitos deles com aspirações a cargos políticos, ou mesmo com necessidade de legitimar cargos já ocupados. Como, em geral, a base política de sustentação ao governador é feita através de alianças entre um partido de projeção e uma variedade de partidos pequenos, o ambiente da Estrutural se apresenta com uma enorme ambigüidade. Isso se comprova hoje nos nomes das ruas que expressam gratidão a políticos conhecidos no Distrito Federal, ou nos grupos apaixonadamente favoráveis ao atual governador. A sensação é de uma realidade altamente politizada, porém o que se constata quando se aproxima mais, são estratégias de sobrevivência onde a figura do político, independente de partido, é considerada valiosa pois garante um canal de interlocução nos momentos mais tensos. Esta multiplicidade de partidos, de tendências políticas por outro lado, diminui o poder de organização do coletivo da área. Há políticos que incentivam novas invasões mesmo quando os moradores já haviam decidido que o melhor seria estancar a chegada de famílias, pois poderia gerar problemas com o governo local e mesmo entre eles. Como todos chegaram na área nas mesmas condições fica complicado impor regras para os novos, limitando o numero deles. Sobretudo porque, figuras políticas utilizam desse expediente para atrair mais pessoas para invadirem e assim gerarem um compromisso de fidelidade.

Durante a década de 90, houve apenas um governo local eleito que não correspondia a este discurso e padrão tradicionais. A eleição do candidato do PT em 1994, com ações pautadas pela legalidade significou uma ruptura, o que atingia o cerne dos interesses de populações como a da Estrutural na época. A estratégia de enquadrar as áreas de invasão no DF aos parâmetros ditados pelo padrão de ocupação e uso do solo definidos pela Secretaria de Habitação e Urbanismo vai diretamente de encontro aos interesses dos moradores dessas áreas.

A ação do governo local, naquele momento, ilustra os limites estreitos para implantação de uma ordem legal em contextos de fraca inserção social e econômica.

O tratamento dado à área – e aos moradores – como responsáveis pela ocupação irregular e a tentativa de enquadrá-los às normas de uso e ocupação de terras no DF surge como ameaça. Há sérias resistências e o uso da violência policial para controle dos protestos termina por deslegitimar o governo e seu partido: (“...nos tornamos assim, adversários do governo Cristóvão e ele nosso adversário, óbvio: nos querendo ficar e ele querendo nos tirar”). O resultado foi que a relação da população da Estrutural com o governo petista se transformou num conflito radical, com mortes, prisões, policiamento ostensivo etc. Nas eleições seguintes, o candidato do PT à reeleição perde o cargo para Joaquim Roriz, voltando o estilo tradicional da política local que perdura até os dias atuais¹⁵.

A referência a esta troca de partidos no poder local que praticamente não altera a condição de vulnerabilidade da população da área é mais uma ilustração do desamparo em que se encontram na tentativa de acesso a uma terra urbana. Evidencia também o fato de que o espaço da cidade é sempre um critério classificatório do lugar social do indivíduo e do grupo, e, portanto, submetido, na sua ocupação, a inferências das mais variadas dimensões. Indivíduos, famílias e grupos desterritorializados como consequência da precária inserção na sociedade e na economia local vêm na possibilidade de um endereço a garantia de estabilidade, de permanência, de territorialidade. No discurso do entrevistado aparece com clareza o peso simbólico da casa própria: *“você tendo que pagar aluguel, você não tem casa, você não tem lar, você é um hóspede, é um conceito muito errado o cara falar, eu vou para minha casa, você vai é para uma hospedaria...”* De fato, o endereço próprio é visto como um elemento constitutivo da identidade social de cada um e a segurança que a casa própria proporciona passa a ser uma aspiração generalizada. Estaria aí, a possível explicação pela aspiração da casa própria pelas populações de baixa renda, se não bastasse o fato de que o pagamento de aluguel é, no mais das vezes, impossível dada a renda familiar.

O espaço social é aqui concebido como um espaço com eixos onde se repartem as diferentes formas de capital. Do Plano Piloto à Estrutural caminhamos verticalmente do máximo ao mínimo do capital econômico; horizontalmente, vamos do máximo ao mínimo do capital cultural. O que é significativo aqui é que os agentes sociais e os grupos se repartem espacialmente, claro num espaço teórico, construído conceitualmente, mas que rapidamente podemos vê-lo repercutir geograficamente. Dito de outra forma, as estruturas do espaço social ou dos interesses no interior deste espaço podem ser lidos no espaço geográfico, ele também hierarquizado e estruturado em correspondência com o sistema de posições sociais dos agentes¹⁶.

Os múltiplos interesses na área (econômicos através do lixão, partidos e políticos profissionais, diferentes religiões) terminam por dificultar os canais de interlocução com o governo local: interlocutores diversos terminam por indefinir os canais de comunicação.

Esta dificuldade expressa em varias ocasiões pelo próprio governo distrital, levou os moradores a se organizarem em associações com as mais diferentes finalidades: comerciantes, lavadeiras, evangélicos, catadores etc. Tais associações se organizaram num Conselho: (“podia ser um ponto de radiação e de convergência das lideranças, não tirando o poder de ninguém”). Sem a pretensão de enxergar nessas tentativas de organização coletiva algo que pudesse refletir um ganho de lucidez ou de consciência política, o que é de se notar é a procura de se aglutinarem, de permanecerem juntos para fortalecer demandas aos agentes externos: governo, partidos, OnGs etc. Os pontos de apoio e de sustentação existentes são frágeis e vulneráveis para serem garantidos por indivíduos isolados; o coletivo surge praticamente como a única alternativa.

Mesmo assim, o acúmulo de responsabilidades sobre o presidente deste Conselho gerou dificuldade no cumprimento das funções previstas e a solução encontrada foi desmembrar tais responsabilidades através de prefeituras de quadras, uma maneira original de operacionalizar as decisões do próprio Conselho. O prefeito é eleito pelos moradores da quadra (“eleito como se elege um prefeito de cidade”). Interessante é perceber como no centro desta situação de precariedade geral vão surgindo formas próprias para a gestão da área. Regras são estabelecidas, (“você já viu prefeito pedir voto fora do seu município? Não existe isso, prefeito busca voto dentro daquele município dele... vocês vão fazer campanha como outra qualquer, mas cada um na sua quadra...”). Pela fala do entrevistado percebe-se que a iniciativa teve seu êxito, pois todas as 21 quadras apresentaram mais de dois concorrentes e nas eleições tiveram auxílio do próprio TRE e ficou decidido que só poderiam ser eleitos pessoas comprovadamente moradoras da Estrutural.

Evidente que uma prefeitura de quadra em situações de completa dependência a agentes externos não garante por si só alguma solução aos problemas cotidianos. Entretanto, esses momentos são significativos no processo de aparecimento de uma condição de pertencimento e de apropriação simbólica da área pelos seus habitantes. De forma idêntica, os períodos eleitorais, quando é permanente a presença de candidatos, ou as esporádicas ações de poder público na área vão paulatinamente consolidando aquele espaço e criando um espírito de união, calcado na condição comum de invasores de terras. Vai permitindo inclusive o engajamento da população na produção e controle de certos equipamentos coletivos, que em princípio deveriam ser de responsabilidade pública: a construção de postos policiais, que depois eles mesmo queimaram, a construção de barracos para uma feira livre, estes destruídos pela polícia, a falta de água sendo resolvida por mutirões de coleta, enfim um permanente embate cotidiano para se garantirem naquele espaço.

As vulnerabilidades do lugar e dos moradores os colocam à mercê de partidos e de políticos profissionais. Esta consciência de que a relação com os políticos termina

sendo necessária para garantir certas demandas, não anula o grau de consciência do grupo em relação à própria política formal. Entre promessas nunca atendidas e as periódicas visitas à área, sobretudo em períodos de campanha eleitoral, vai consolidando uma relação ambígua entre a população e o poder público instituído. Interessante é perceber como a relação do grupo frente às estratégias dos políticos resulta numa consciência do voto. Tendo que se opor à *imagem ruim da gente da Estrutural* agiram com protestos coletivos em alguns momentos (bloqueio da pista de automóveis com manifestações para atrair o olhar de políticos e da imprensa) ou segundo estratégias políticas mais institucionalizadas. Fica claro quando decidem abrir o espaço para a entrada de partidos políticos; o esquema consiste em se articular com diferentes organizações partidárias de forma a não deixar transparecer a idéia de que algum político em especial comandava a todos. Abrindo para o PMDB, PFL, PSDB, PT, PC do B, PV etc articulam uma série de alianças tácitas que podem ser usadas em diferentes momentos segundo a conjuntura da política local. Diluiu-se também a sensação de posse da área por parte de algum político em especial como estava acontecendo¹⁷.

Nestas eleições de 2006, a Estrutural aparece com vários moradores candidatos a deputados distritais por diferentes partidos¹⁸ nenhum se elege, mas o fato mostra uma certa competência em querer se autonomizar de figuras externas à área e formar talvez uma liderança comprometida prioritariamente com a área. O fato é que a história da Estrutural, nesse seu ainda curto período de existência, é um permanente embate com o poder público de um lado, e a utilização da condição de área invadida por diferentes políticos profissionais à cata de votos. A apresentação de candidatos próprios da área para disputa eleitoral só ira se fazer a partir do momento em que a área se institucionaliza como uma das Regiões Administrativas do Distrito Federal. De qualquer maneira, esta decisão indica uma certa ambição de autonomia: os que se apresentam como candidatos têm visibilidade apenas na própria comunidade da Estrutural e dada a pequena população votante seria praticamente impossível alcançar número de votos suficientes. Ao mesmo tempo, o custo de uma campanha é inviável para candidatos sem articulações maiores o que termina por atá-los aos políticos tradicionais. Os candidatos a cargos mais altos, como deputados federais, por exemplo, os utilizam para se legitimarem entre os moradores ao mesmo tempo em que carregam votos para a legenda. O esquema é ilustrativo das amarras de dependência ao método das esferas tradicionais de poder político. Joga-se todo tempo com o fator “surpresa”: *a urna é um jogo, política é um jogo...*

Por outro lado, o interesse pelos cargos políticos esta demonstrando também uma certa representação da esfera governamental por parte dos moradores. Quando consideram que não têm nenhum morador ocupando cargo no governo (*quando a gente precisa de um favor, temos que nos submeter a um administrador que nem é da gente e tem que mendigar na porta de deputado*), é toda uma relação tradicional das

camadas vulneráveis com o Estado brasileiro que se evidencia. Os estereótipos da política se apresentam a poucos quilômetros da Esplanada dos Ministérios através de clichês da nossa cultura: “tudo tem um jeitinho, tem que ter amizade, se não tiver, se for no formal você não consegue nada...”

Dentro desse esquema de enxergar a realidade se explica a racionalidade do lançamento de nomes do lugar para disputa de cargos eletivos: há uma clara concepção de que as pessoas candidatas vão ocupar posições dentro do governo; a condição de candidato muda a relação da pessoa com o Estado e qualquer partido que ganhar as eleições ira se lembrar. O descolamento dos partidos políticos enquanto instituições com ideologias e programas próprios se evidencia e o importante passa a ser ter uma pessoa dentro do aparelho de Estado que iria garantir os interesses do grupo. Colocar um nome na Câmara Distrital é o ápice da aspiração política, independente da tendência política dele; basta ser um morador local, condição que lhe daria maior compromisso com a Estrutural: “*cada Estado tem seus donos, diz que não tem, mas tem coronelismo sim, tem cinco ou seis famílias que é dona; é que nem Brasília, cada cidade satélite tem um dono político... e nós hoje não temos dono nenhum*”¹⁹.

O jogo político envolvido na indicação do administrador da área pelo governo do DF termina descaracterizando as lideranças do lugar e transformando a área numa região sem “donos”. Nas palavras do entrevistado, a área foge do controle da administração e da própria polícia gerando um clima de instabilidade permanente: “*saímos de uma situação de invasão para uma situação de favela; o que significa favela: favela é a invasão com a chegada do aparelho público*”. Há nessa opinião, independente da carga emotiva e dos particularismos possíveis, uma profunda consciência da ausência do Estado e da sua ação na consolidação da área. Regulariza-se a Estrutural e a partir desse gesto, a população deixa de lado uma trajetória de lutas para a permanência e se restringe a barganhar favores com o poder estabelecido que, com suas regras e códigos, exclui lideranças do grupo por administradores estranhos sem legitimidade. A existência do perigo de expulsão funcionava como fator de união; agora com a institucionalização o que se tem é um emaranhado de canais de comunicação mediados por interesses os mais diversos consolidando uma vulnerabilidade permanente.

Hoje a Estrutural é mais uma Região Administrativa do Governo do DF cuja visibilidade se deve à sua localização privilegiada dentro da cartografia local. Há um projeto de urbanização da área com financiamentos do Banco Mundial através do Governo Distrital. Isso por si só mostra que a área já começa a se consolidar inclusive dentro das políticas urbanas do DF. Caberia acompanhar mais de perto as propostas deste projeto para percebermos a sua importância e o seu impacto sobre os moradores.

Breves considerações finais

Há no universo social da Estrutural uma realidade de pessoas que, muitas vezes saíram de sua terra natal, imersos em pobreza e miséria, para ganhar a vida na cidade grande, passando muitas vezes de cidade em cidade a fim de encontrar um lugar que ofereça os meios de subsistência.

Há ali uma posição de pobreza que se personifica na figura do pobre que comumente confunde o pesquisador. Podemos imaginar, por exemplo, que no caso particular do Distrito Federal há carência de posições a serem ocupadas o que termina por jogar na informalidade uma quantidade expressiva de indivíduos em idade de trabalho. Entretanto, essa informalidade não pode ser encarada como a “não posição”. Há, de fato, laços sociais que se criam e se reproduzem na situação de pobreza da qual a informalidade no mercado de trabalho é apenas uma de suas dimensões. Portanto, as posições a serem ocupadas são múltiplas e nem todas estão submetidas às mesmas lógicas de reprodução.

Nosso entrevistado expressa na sua fala uma consciência da condição de dominado que se manifesta através de hierarquias bem estabelecidas; a posição dos moradores nessa estrutura hierárquica condiciona os processos de existência social que pode parecer aos olhares mais apressados práticas condenáveis submetidas a valores tradicionais, não modernos: as alianças com políticos de ocasião em vistas a obter ganhos materiais pode ser ilustrativo da natureza dessa existência.

Entretanto, um olhar mais acurado ira encontrar uma certa racionalidade nas ações desenvolvidas pelos moradores que inclusive redundaram no alcance do objetivo principal que foi a regularização da área junto à administração distrital. Que continue havendo restrições por parte de camadas sociais melhor situadas na hierarquia local, ou mesmo por interesses entendidos como éticos ou corretos politicamente (ambientalistas, OnGs, grupos ideológicos etc) o que é certo é que, por múltiplas razões, havia uma declarada ambição de se fixar na área. A censura que se faça à consolidação da área por aqueles setores não tira o mérito da conquista, de resto um fato que traz o DF mais próximo das demais metrópoles brasileiras, e que foi alcançado através de laços relacionais fortes, com redes de sociabilidades sólidas, pois baseadas em objetivos comuns. Não se poderia talvez utilizar a noção de *redes* tal qual expresso anteriormente. Entretanto, o embrião de algo nessa direção pode ser constatado, pois a principal alternativa de se garantir no lugar é a ação coletiva que internamente à área constrói micro-redes ou laços de conexão que funcionam como canais de proteção às ingerências de externos.

A pobreza é uma condição de restrições de várias ordens, em geral caracterizada por uma instabilidade no mundo do trabalho que se espalha por outras dimensões da vida. Ela produz situações que comprometem a possibilidade de integração, na medida em que se vive o dia-a-dia sem condições de planejar o futuro e o da própria

família. Como Castel (2001) vai argumentar essa maneira de habitar o mundo social impõe estratégias de sobrevivência fundadas no presente. Os déficits de lugares sociais ressaltados por Castel podem ser lidos também nesta ótica: a disputa por habitação, por endereço, é elemento estruturante de identidades sociais.

Decodificar essa lógica identitária e de inserção social pressupõe entre outras a percepção da estratificação social como a ordenação diferencial dos indivíduos num determinado sistema social e o que possibilita e mantém essa hierarquização são sentimentos morais comuns que irão permitir a integração social (PARSONS, 1974). Parsons argumenta da importância da avaliação moral como um aspecto crucial da ação em sistemas sociais, que darão o que ele chama de “orientação normativa” na medida em que nem todos os padrões normativos que são relevantes para a ação se constituem no objeto de sentimentos morais.

O sentimento que une os moradores da área se constrói diante da resistência à permanência no local por parte de agentes externos a eles. Este sentimento comum é a base para a “integração” das ações, fazendo com que as unidades individuais ajam como que coletivamente para evitar a ruptura do sistema, e por outro lado, para “cooperar” no sentido de promover o funcionamento desse sistema como unidade (PARSONS; *op.cit.*). O pensamento parsonniano nos ensina ainda que o ator social é uma entidade “orientada” e enquanto personalidade integrada, as coisas que ele valoriza moralmente são também as coisas que ele “deseja” como fontes de satisfação hedonística ou objeto de sua afeição.

A teoria social argumenta que o papel ocupacional do indivíduo está em geral em íntima correlação com a maioria de seus outros atributos que são relevantes para sua posição na hierarquia da estratificação como um todo: sua situação econômica, seu nível educacional, seu prestígio na comunidade local etc. Desprovidos de nível educacional condizente com o padrão dominante no DF, as mediações que se interpõem entre as dificuldades econômicas que lhes impede o acesso a uma habitação via mercado e os outros níveis da realidade social, de forma ambivalente os transformam em agentes de sua própria história. Há na linguagem do entrevistado um claro sentimento sobre a dificuldade da construção de um “nós”; um processo ambíguo, submetido a conjunturas políticas guiadas por normas diversas e onde a disputa para permanecer na área permite que se saia do anonimato social ao qual estão inseridos.²

Esta incapacidade de nomear os outros e de ao mesmo tempo serem por eles nomeados termina por dificultar a própria autonegação, fazendo com que muitas vezes se percam no emaranhado de códigos que lhes classificam socialmente. A isto se soma a dificuldade para se consolidar na área a partir de uma auto-identificação, dada a ausência de opositores sociais reais. Não são outros grupos reais que se opõem à sua presença; a restrição é oriunda de discursos simbólicos que passa através da

“neutralidade” da mídia atuando como “inconsciente coletivo” do *outro* sobre o grupo, enviando uma imagem negativa e autodepreciativa de si. Em resumo, diferenças de classe são aqui acompanhadas por diferenças de status, estas baseadas nas desigualdades de avaliação social.

Se adaptarmos esse raciocínio para compreender a luta pela moradia, pelo endereço, iremos compreender a íntima relação entre os modos de agir e as maneiras de ser dos moradores da Estrutural em suas metas para alcançar uma territorialidade. Na essência, essa luta pela moradia deve ser lida como parte de uma disputa maior por espaços de cidadania, através da qual os participantes obtêm igualdade de direitos civis, políticos e sociais. Como sabemos o “direito à cidade” é um preceito legal no Brasil.

Notas

¹ São inúmeros os trabalhos que se dedicam ao tema. Sugerimos o de M.G. Gohn: “Teoria dos Movimentos sociais” onde se pode constatar a sua permanente recorrência na teoria social em seus diferentes períodos e escolas. (ver bibliografia)

² FREY, Klaus. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa. In: *Política e sociedade: revista de sociologia política*, n. 5, outubro de 2004, p. 117-136.

³ GOHN, Maria da Glória. *O protagonismo da sociedade civil*. São Paulo: Córtes Editora, 2005, p. 30.

⁴ Lembremos que o “direito à cidade” consta no Estatuto da Cidade (Lei 10.257) estabelecendo normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, assim como do equilíbrio ambiental. Este Estatuto regula o capítulo de política urbana da Constituição Federal de 1988.

⁵ “A expressão *rede social* é utilizada pelas Ciências Sociais como instrumento de análise que permite a reconstrução dos processos interativos dos indivíduos e suas afiliações a grupos, a partir das conexões interpessoais construídas cotidianamente”, Fontes, Breno Augusto Souto Maior: Sobre trajetórias de sociabilidade: a idéia de *ralé social* como mecanismo criador de novas redes sociais. In: *Revista Política e Sociedade*, n.5, outubro de 2004. p. 55.

⁶ As redes sociais egocentradas são normalmente estruturadas com sujeitos que se identificam, que partilham características socioculturais conforme nos informa Fontes (*op. cit.*; p; 67).

⁷ O comunitarismo de Tocqueville que tem a comunidade como referencia fundante da cidadania e a sua pratica efetiva através da ação de pequenos grupos em luta contra os efeitos da globalização em Taylor podem ser perspectivas adequadas para refletir sobre esta questão. Ver Gohn (*op.cit.*, p. 18 e seguintes).

⁸ Gouvêa informa que no início dos anos 80 existiam cerca de 80 famílias morando na Estrutural. Vide Luiz Alberto Gouvêa: “A violência estrutural”, cf. bibliografia. Cabe lembrar

que nesse momento o DF era ainda um território relativamente vazio e a especulação pela terra, ou mesmo o seu uso pela política local como “moeda” eleitoral ainda não havia se manifestado com a virulência que vem a ocorrer na década seguinte.

- ⁹ A média de domicílios alugados no DF é de 23,9%; este percentual relativamente baixo para a Estrutural indica entretanto uma dinâmica de ocupação de área já consolidada, sendo difícil constatar a ocorrência de aluguéis em áreas em complicada situação legal.
- ¹⁰ Há aqui um interessante exemplo de aparecimento de “mercado imobiliário” nesta faixa de renda que valeria a pena se deter. Não o faremos por instante, porém sua decodificação certamente apontara lógicas peculiares de mercado imobiliário nestas camadas de renda.
- ¹¹ Interessante é constatar pelos dados que Brasília, vista como o lugar principal de moradia do funcionalismo público, conta com apenas 14,6% dos seus moradores nesta condição.
- ¹² O que se segue é a análise de uma entrevista realizada com um histórico líder comunitário da área. Faremos referência às sua fala nas frases em itálico na seqüência do texto.
- ¹³ Esse debate poderia ser remetido à própria noção de capital social entendido enquanto dimensão que é resultado e produz ações coletivas com o intuito de alcançar um bem comum. Este capital é fundamental para que as organizações da sociedade civil se estruturam, fornecendo condições para que aqueles que careçam de engajamento ou de proteção possam, unidos, alcançar objetivos comuns. Ver Putnam, Robert (cf. bibliografia)
- ¹⁴ Sobre a trajetória do político Joaquim Roriz, consultar a dissertação de mestrado de Gabriela Borges Antunes, cf. bibliografia;
- ¹⁵ Declaração na imprensa do então candidato Roriz durante campanha eleitoral para sucessão no governo Distrital “*pode invadir que eu garanto*” funcionou como uma palavra de ordem para populações pobres no DF e transformam o candidato naquele que lhes simbolizava alternativas plausíveis.
- ¹⁶ Essa discussão, sob um ângulo distinto é desenvolvida de forma precisa em Pinçon, M. e Pinçon Charlot no texto “Voyage em grande bourgeoisie” cf. bibliografia
- ¹⁷ O nome mais lembrado é Zé Edmar o único deputado cuja imagem estava relacionada com a Estrutural, que fez boa parte de sua carreira política com votos desta população, chegando a alcançar 100% dos votos em eleições distritais durante os anos 90; se candidata em 2006 pelo PRONA para Deputado Distrital e não é eleito. O seu ocaso de representatividade na área se inicia com o desentendimento dele com uma líder comunitária (Marlene).
- ¹⁸ Quando realizamos a entrevista ainda não havia ocorrido a eleição de 2006. A fala do entrevistado é importante como representação de um fazer política nos meios populares e de baixa renda.
- ¹⁹ Não iremos tratar disso no momento, porém, essa instabilidade inerente à condição de invasor, o contínuo embate com a ordem estabelecida vai paulatinamente internalizando na população uma relação de confronto com forças exteriores, especialmente a polícia. O efeito é visível, sobretudo nos atuais adolescentes criados na área e cuja rebeldia é também reflexo daqueles períodos de embates abertos com a polícia durante a fase de instalação da Estrutural: “*papai, será que eles vão derrubar a nossa casa?...*” . A auto-

-imagem negativa internalizada em decorrência da condição de moradores de uma área problema termina sendo o resultado deste jogo de espelhos onde as representações são influenciadas pelas diferentes olhares dirigidos aos moradores.

Referências

- ANTUNES, Gabriela Borges. O poder político no DF: a trajetória de Joaquim Roriz. Dissertação de Mestrado, Depto de Sociologia/UnB, 2004.
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- CODEPLAN. *Pesquisa Distrital por Amostra de Municípios – PDAD- 2004*, GDF – 2005.
- FREY, Klaus. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa. In: *Política e Sociedade-Revista de Sociologia Política*, Florianópolis: UFSC, outubro de 2004.
- GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 1997.
- GOHN, Maria da Glória. *O protagonismo da sociedade civil*. São Paulo: Córtes Editora, 2005.
- GOLDTHORPE, John H.. Estratificação social na sociedade industrial. In: Aguiar N.(org.) *Hierarquia em classes* – Rio de Janeiro: Zahar, 1974.
- GOUVÊA, Luiz Alberto. A violência estrutural. In: PAVIANI, A. et al. (org.) *Brasília: dimensões da violência urbana*, Brasília: EDUNB, 2005.
- FONTES, Breno A.Souto Maior. Sobre trajetórias de sociabilidade: a idéia de relé social como mecanismo criador de novas redes sociais. In: *Política e Sociedade-Revista de Sociologia Política*, Florianópolis: UFSC, outubro de 2004.
- NUNES, Brasilmar Ferreira. Brasília: problematizando a cultura de uma cidade-estado. In: *Cadernos CRH*, n.38, jan/jun.2003, Salvador: CRH/UFBa, 2003.
- PARSONS, Talcott. Uma abordagem analítica para a teoria da estratificação social. In: AGUIAR, N. (org.) *Hierarquia em classes*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.
- PINÇON, Michel; PINÇON, Charlot. *Voyage en grande bourgeoisie*. Paris, PUF, 1997.
- SILVA, Pedro Henrique Isaac. *Reciprocidade e eficácia econômica em cooperativas de catadores de lixo de Brasília*. Projeto de Dissertação de Mestrado, Depto. Sociologia UnB, 2006, mimeo.
- WELMAN, Barry. Network analysis: some basic principles. In: WELMAN, Barry. (ed) *Sociological Theory*, 1983.

À primeira vista, parece possível afirmar que se desenvolve no Brasil uma nova cultura de planejamento urbano decorrentes tanto da incorporação dos instrumentos inscritos no Estatuto da Cidade quanto da participação de uma pluralidade de atores sociais com presença na cena pública. Desde a década de 1990, o papel exercido pelo poder público bem como a atuação dos novos atores sociais vêm reconfigurando os mecanismos e os processos de tomada de decisões, por meio de canais e mecanismos de participação social, principalmente em torno dos conselhos de gestão, das conferências acerca das políticas setoriais e dos processos de orçamento participativo. No que tange à gestão urbana, a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e a criação do Ministério das Cidades aprofundaram e fortaleceram o papel dos municípios no planejamento e na gestão das cidades. Em 2004, teve início a Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos, visando engajar a sociedade no processo de revisão e elaboração dos planos municipais, tal como previsto no Estatuto da Cidade. Tomando como ponto de partida as mudanças institucionais e políticas ocorridas nos últimos anos no Brasil, este ensaio¹ tem por objetivo discutir avanços e limites nas práticas de planejamento urbano e apontar alguns desafios na perspectiva da elaboração de uma nova política de desenvolvimento urbano para o país. Nesse contexto, cabe refletir em que medida os aprendizados produzidos no processo de participação, seja por meio da incorporação pelo poder público de demandas específicas dos grupos populares, seja por meio dos conflitos entre os diferentes grupos de interesses, teriam o potencial de intensificar a atuação dos atores locais e de construir alternativas no âmbito da reforma urbana e do direito à cidade.

Crise urbana e política nacional de desenvolvimento urbano

Nas últimas duas décadas do século XX, a questão urbana e os processos de exclusão social se constituíram em problemas centrais para pensar o futuro da humanidade. Os efeitos perversos do redesenho do papel do Estado e das macropolíticas econômicas preconizadas pelo Consenso de Washington e sua ideologia neoliberal são bastante conhecidos no que se refere ao agravamento das desigualdades nas cidades, à massificação da pobreza, à insegurança generalizada e à exclusão crescente (BORON, 2000).

No Brasil, o final da década de 1980 e a década de 1990 representaram uma verdadeira guinada contra-reformista. Com o início do governo Collor de Melo (1989), passando pelos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, uma agenda de reformas econômicas estruturais de caráter neoliberal começou a ser implementada, com a adoção de políticas de liberalização econômica e a privatização de empresas estatais. Como resultado do modelo de desenvolvimento adotado, o Brasil chegou ao ano 2000 como um país marcado por contradições, que, como sabemos, têm raízes históricas. De um lado, um país com vigoroso dinamismo econômico; de outro, um país com um dos maiores índices de desigualdade social e de concentração de renda, em que os 10% dos mais ricos detêm quase a metade da riqueza nele produzida (DUPAS, 1999; MANTEGA, 1998; 1999).

Não restam dúvidas, as cidades brasileiras expressam os efeitos do modelo de desenvolvimento perverso e desigual que foi adotado pelo país nas últimas décadas, caracterizando-se por profundas desigualdades nos padrões de qualidade de vida, cidadania e inclusão social. Com efeito, um diagnóstico sobre os graves problemas sociais nas cidades indica a existência de uma crise urbana, consequência da dinâmica de produção e gestão das cidades, fundada na desigualdade e na segregação socioespacial, em que se deterioram as condições de vida nas grandes cidades, principalmente nas metrópoles. Como espaço de mobilidade social e lugar de acesso à diversidade cultural, como produtoras de melhores oportunidades de emprego e qualidade de vida, elas se tornam pólos econômicos marcados pela fragmentação, dualização, violência, poluição e degradação ambiental.

Nesse cenário, os direitos sociais, econômicos e políticos, que foram conquistados através das lutas históricas dos trabalhadores, estão em risco de serem anulados pela hegemonia do pensamento neoliberal. Sob o ponto de vista da dinâmica urbana, o resultado é a negação do direito à cidade expressa na irregularidade fundiária, no déficit habitacional e na habitação inadequada, na precariedade e deficiência do saneamento ambiental, na baixa mobilidade e qualidade do transporte coletivo e na degradação ambiental. Paralelamente, as camadas mais ricas continuam acumulando

cada vez mais e podem usufruir um padrão de consumo semelhante ao dos países desenvolvidos, enquanto processos de exclusão social atingem parte significativa da população e favorecem as atividades ilegais de sobrevivência. É no contexto dessa contradição expressa na segregação urbana que explode a violência e cresce o poder do crime organizado na cidade.

As raízes desse processo estão ligadas à modernização excludente do Brasil. Como afirma Maricato (1996, p. 38), “é com o início da República que se afirma o urbanismo modernista segregador”. Mas é a partir de 1950, com a intensificação do processo de industrialização, que vamos verificar as mudanças mais profundas no padrão de urbanização brasileira, em um processo que combina um gigantesco processo migratório do campo para as cidades, metropolização, expansão da classe média e assalariamento da mão-de-obra. De fato, “o aparato legal urbano, fundiário e imobiliário, que se desenvolveu na segunda metade do século XX, forneceu base para o início do mercado imobiliário fundado em relações capitalistas e também para a exclusão territorial.” (*ibid.*).

Nos anos mais recentes, sobretudo a partir da década de 1990, podemos verificar mudanças no padrão de urbanização brasileira, em grande parte decorrentes das transformações no capitalismo internacional e das formas de inserção do Brasil no processo de globalização, tal como têm indicado as literaturas nacional e internacional (RIBEIRO, 2004). De um lado, o aprofundamento da periferização das grandes metrópoles, com o aumento populacional nos municípios da fronteira metropolitana e a expansão das favelas e loteamentos irregulares; de outro, o aparecimento de núcleos de classe média e de condomínios fechados na periferia, tornando o espaço urbano mais complexo, desigual e heterogêneo.

A questão é que o modelo de produção e gestão das cidades brasileiras adotado nos últimos anos foi resultado da combinação de processos de inserção seletiva de regiões e áreas competitivas e dinâmicas integradas aos circuitos internacionais de capitais, de concentração populacional em áreas metropolitanas, de segregação urbana e exclusão socioeconômica, que produziu uma nova ordem socioespacial, na qual a cidade aparece como a expressão de uma estrutura social dualizada entre ricos e pobres, entre cidadãos e não-cidadãos.

Nesse contexto, parece possível afirmar que os paradigmas hegemônicos do urbanismo e do planejamento urbano adotados revelaram grandes limitações e não conseguiram dar respostas satisfatórias aos problemas contemporâneos das grandes cidades.

Ao mesmo tempo, em termos institucionais, a política urbana nunca foi assumida como uma política de Estado. Os sucessivos governos nunca tiveram um projeto estratégico para as cidades brasileiras que envolvesse, de forma articulada, as intervenções

no campo da regulação do solo urbano, da habitação, do saneamento ambiental, e da mobilidade e transporte público. Sempre de forma fragmentada e subordinada à lógica de favorecimento que caracterizava a relação intergovernamental, as políticas urbanas foram de responsabilidade de diferentes órgãos federais. Tomando como referência a política de habitação, convém registrar que, de 1985 a 2002, a gestão da política de habitação coube a diferentes ministérios: de 1985 a 1987, ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; de 1987 a 1988, ao Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente; de 1988 a 1990, ao Ministério do Bem-Estar Social; de 1990 a 1995, ao Ministério da Ação Social; de 1995 a 1999, à Secretaria de Política Urbana, vinculada ao Ministério do Planejamento; de 1999 a 2002, à Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, vinculada à Presidência da República.

Assim, podemos dizer que a criação do Ministério das Cidades, em 2003, representou uma resposta a um vazio institucional, à ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano consistente, capaz de construir um novo projeto de cidades sustentáveis e democráticas. Por isso, a criação desse Ministério, a nosso ver, expressou o reconhecimento, pelo governo federal, da questão urbana como uma questão nacional a ser enfrentada por macropolíticas públicas. De fato, grande parte da competência em matéria de política urbana está hoje descentralizada, principalmente depois da aprovação do Estatuto da Cidade, que consolidou e fortaleceu o papel dos municípios no planejamento e na gestão das cidades. No entanto, os problemas urbanos – envolvendo a questão habitacional, o saneamento ambiental, a mobilidade e os transportes – têm dimensões que necessitam de tratamento nacional, quer pela importância quer pela amplitude, em cujo equacionamento e solução o governo federal continua tendo um papel relevante. Em especial quanto às metrópoles, percebe-se a importância de uma intervenção nacional na definição de diretrizes como também no desenvolvimento de planos e projetos, de forma a impulsionar políticas cooperadas e integradas que respondam à complexidade da problemática urbano-metropolitana no país.

Analisando sob uma perspectiva histórica, pode-se dizer que tanto a criação do Ministério das Cidades e a implantação do Conselho das Cidades, ambas em 2003, quanto a realização das conferências nacionais das cidades, em 2003 e 2005, são conquistas do movimento pela reforma urbana brasileira, que, desde os anos 1980, vem construindo um diagnóstico em torno da produção e gestão das cidades e propondo uma agenda centrada (a) na institucionalização da gestão democrática das cidades; (b) na municipalização da política urbana; (c) na regulação pública do solo urbano com base no princípio da função social da propriedade imobiliária; e (d) na inversão de prioridade no tocante à política de investimentos urbanos (SANTOS JUNIOR, 1995).

Em relação ao movimento social pela reforma urbana, convém destacar a importância do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). O Fórum é uma coalizão de

organizações que reúne movimentos populares, organizações não-governamentais, associações de classe e instituições acadêmicas e de pesquisa em torno da defesa da reforma urbana, da gestão democrática e da promoção do direito à cidade². Como principal expressão do movimento nacional pela reforma urbana, o FNRU foi protagonista em fatos importantes da história urbana do nosso país: (i) na elaboração da emenda constitucional de iniciativa popular em torno do capítulo de política urbana durante a Constituinte de 1987-1988; (ii) na discussão e aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, que regulamentou os instrumentos que definem a função social da cidade e da propriedade; (iii) na elaboração do Projeto de Lei de Iniciativa Popular, que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, reunindo um milhão de assinaturas, sancionado pelo governo Lula, em 2005, depois de mais de 10 anos de tramitação; e (iv) na criação do Ministério das Cidades, em 2003.

Na perspectiva da agenda da reforma urbana, a realização das conferências nacionais bem como a implantação e o funcionamento do Conselho das Cidades deveriam criar uma nova dinâmica para a gestão das políticas urbanas, com a participação do poder público e dos movimentos populares, das organizações não-governamentais e dos segmentos profissionais e empresariais. E, de fato, podemos considerar bastante significativos os temas das duas Conferências Nacionais das Cidades. O primeiro, “Cidade para Todos”, da Conferência realizada em 2003, teve como lema a construção de uma política democrática e integrada para as cidades; o segundo, “Reforma Urbana: cidade para todos”, da Conferência realizada em 2005, teve como lema a construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano. Além disso, também em 2005, O Ministério das Cidades, com a adesão e o apoio do Conselho das Cidades, lançou a campanha Plano Diretor Participativo.

É importante registrar que a elaboração de Planos Diretores como instrumentos de planejamento do uso do solo urbano não é recente, mas aparece na história do urbanismo brasileiro desde a década de 1930, quando foi elaborado o Plano Agache, no Rio de Janeiro. No entanto, com a promulgação da Constituição de 1988, a abrangência dos Planos Diretores foi ampliada, e seu sentido, alterado, estando agora vinculados à definição da função social da cidade e da propriedade, prevista no artigo 182 da Carta Magna da nação. Nesse processo, pode-se perceber uma clara tentativa por parte de planejadores, de urbanistas e do movimento social de desenvolver uma nova concepção de planejamento politizado da cidade, re-significando o sentido dos Planos Diretores a partir de novas diretrizes, princípios e instrumentos voltados para a promoção do direito à cidade e para a sua gestão democrática (RIBEIRO; CARDOSO, 2003). Apesar disso, e mesmo na ausência de balanços mais conclusivos, os estudos disponíveis permitem afirmar que poucas foram as experiências inovadoras em termos do planejamento das cidades na década de 1990³. Em geral, predominaram paradigmas conservadores, e

poucos Planos Diretores, dos que saíram do papel, conseguiram regular as relações sociais e econômicas que, de fato, intervêm na dinâmica de produção e gestão das cidades.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, foi dado um novo impulso aos processos de elaboração dos Planos Diretores, tendo em vista que a aplicação, pelos municípios, de diversos instrumentos neles previstos depende da sua aprovação. Segundo determina o próprio Estatuto, o Plano Diretor deve definir a função social das diferentes áreas do município, seja urbana ou rural, privada ou pública, tornando obrigatórias sua elaboração e/ou sua revisão, até outubro de 2006, por cerca de 1.700 municípios brasileiros com população acima de 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas⁴.

Assim, em abril de 2004, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, vinculada ao Ministério das Cidades, lançou o Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana para apoiar os municípios na implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e na elaboração dos Planos Diretores⁵. Em setembro de 2004, o Conselho Nacional das Cidades, por meio da Resolução 15, decide realizar uma campanha nacional de sensibilização e mobilização sobre o tema. De fato, na perspectiva dos setores identificados com a plataforma da reforma urbana – com presença significativa no interior do Conselho das Cidades⁶ –, o Plano Diretor deveria expressar um pacto socioterritorial entre os diferentes interesses presentes nas cidades. Dessa forma, em maio de 2005, foi lançada a campanha *Plano Diretor Participativo: cidade de todos*, tendo como eixos: (i) a promoção da inclusão territorial, de forma a assegurar que os melhores lugares da cidade possam ser compartilhados pelos pobres; (ii) a posse segura e inequívoca da moradia, com o acesso a terra urbanizada para todos; e (iii) a gestão democrática da cidade, com a instituição da participação de quem vive e constrói a cidade nas decisões e na implementação do Plano.

Avanços e limites dos planos diretores

A campanha *Plano Diretor Participativo* se estruturou através de uma coordenação nacional, composta de instituições integrantes do Conselho das Cidades e de núcleos estaduais integrados pelo poder público e organizações sociais diversas. Conforme balanço realizado pelo próprio Ministério das Cidades, em maio de 2006, o saldo da campanha era surpreendente: com 23 núcleos estaduais constituídos, 88% dos 1.684 municípios que têm obrigatoriedade de elaborar o Plano Diretor Participativo até outubro de 2006 estavam elaborando ou já tinham concluído a elaboração e/ou a revisão desse instrumento⁷.

Considerando a data do balanço, a campanha conseguiu realizar, até maio de 2006, cerca de 250 oficinas em quase 1.600 municípios, reunindo cerca de 10 mil pessoas, em um processo de mobilização em torno da elaboração de Planos Diretores sem precedente na história do país. Nesse sentido, é possível afirmar que houve um significativo avanço na disseminação de uma nova concepção de planejamento urbano.

Não obstante os avanços manifestos nesses indicadores, a avaliação quanto ao caráter participativo desses processos mostra que temos de ser mais cautelosos nas conclusões a respeito da disseminação de novas práticas de planejamento. Os dados da mesma pesquisa demonstravam que apenas 24% dos processos, isto é, 362 Planos, foram ou estão sendo participativos, enquanto 64% deles (951) não incorporaram procedimentos participativos, na opinião dos próprios participantes, ou seja, dos gestores e representantes da sociedade civil entrevistados, que divergiram, entretanto, em 11% dos casos (174 Planos) quanto ao caráter participativo ou não do processo. Além disso, é preciso considerar que a integração de procedimentos participativos não garante que os Planos Diretores, assim elaborados, sejam posteriormente implementados. De fato, tendo em vista a experiência do planejamento urbano no Brasil, existem muitas incertezas em relação às possibilidades efetivas de desenvolvimento de novos processos de planejamento impulsionados pelos Planos Diretores, conforme determina o Estatuto da Cidade.

Aliás, as decepções dos atores envolvidos e os fracassos na tentativa de implementar Planos Diretores capazes de solucionar os graves problemas urbanos e de instaurar novas práticas de planejamento nas cidades brasileiras têm levado alguns autores a questionar a validade desse instrumento na perspectiva da reforma urbana. Dentre eles, destaca-se Flávio Villaça (2005, p. 92), para quem “o planejamento urbano no Brasil, representado pelo Plano Diretor, está a exigir uma revisão radical, ou seja, pela raiz. Todos os seus pressupostos precisam ser questionados”. Na visão do autor, a “sociedade está encharcada da idéia generalizada de que o Plano Diretor é um poderoso instrumento para a solução dos nossos problemas urbanos” e de que, em grande medida, “se tais problemas persistem é porque nossas cidades não têm conseguido ter e aplicar esse miraculoso Plano Diretor” (*ibid.*, p. 10).

Consideramos a análise de Villaça uma provocação teórica e política de grande relevância, que exige uma reflexão profunda sobre as estratégias propostas pelos intelectuais, técnicos e lideranças sociais vinculados ao campo da reforma urbana. Cremos, inicialmente, que é necessário reconhecer que a nova concepção de planejamento urbano ainda não se traduziu em metodologias e instrumentos de um planejamento politizado e que os avanços, quando existentes, ainda são fortemente dependentes da existência de um corpo técnico no interior das administrações comprometido com essa proposta. Para além da discussão da cidade que temos e da cidade que queremos⁸, há uma lacuna na

perspectiva da identificação dos interesses sociais e econômicos na produção e gestão das cidades, bem como na da avaliação sobre as possibilidades de construção de pactos socioterritoriais que, efetivamente, regulem as relações entre os atores que intervêm na cidade.

Apesar de considerarmos pertinentes os questionamentos de Flávio Villaça, também consideramos possível avançar na transformação desse instrumento no âmbito da reforma urbana, desde que se reflita sobre o alcance das mudanças institucionais ocorridas e dos instrumentos adotados no campo da política urbana voltados para a construção de pactos socioterritoriais e a promoção do direito à cidade. Nessa direção, mesmo levando em conta os limites deste ensaio, gostaríamos de pensar as possibilidades de o novo arcabouço institucional impulsionar (i) políticas de inclusão territorial, sobretudo por meio da promoção do direito à moradia, e (ii) processos de gestão democrática da cidade.

Planejamento urbano e inclusão socioterritorial

O Plano Diretor, segundo a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, é “o instrumento básico, fundamental para o planejamento urbano, com o qual todos os demais instrumentos da política urbana devem guardar estreita relação e harmonizar-se com seus princípios, diretrizes e normas”, podendo ser considerado, portanto, “a matriz do desenvolvimento urbano do município” (LACERDA e outras, 2005). Nesse sentido, é evidente que a concepção de Plano Diretor vigente no Estatuto da Cidade representa uma ruptura com as antigas concepções urbanísticas – centradas na ordenação físico-territorial das cidades, tendo como principal instrumento as leis de uso de solo e zoneamento –, que historicamente serviram aos interesses das classes dominantes e contribuíram para a construção de uma dinâmica contraditória entre a cidade legal e a cidade real (MARICATO, 1996). Tomando como referência as formulações de Lefebvre (1999), poderíamos inclusive dizer que o urbanismo, enquanto ideologia, esteve historicamente a serviço da dissimulação das contradições urbanas, contribuindo para a produção da cidade desigual e segregada que caracteriza nossa sociedade.

Como já registramos, a partir da segunda metade da década de 1980, impulsionado por idéias que vinham sendo debatidas desde os anos 1960, começa a organizar-se o movimento nacional de reforma urbana, que levou à organização do Fórum Nacional de Reforma Urbana (SANTOS JUNIOR, 1995). A nosso ver, a dinâmica do Fórum deu origem a um novo sujeito coletivo, mais plural e heterogêneo, organizado na forma de uma rede de organizações e movimentos sociais.

A questão é reconhecer que nesse processo que combinou lutas sociais e reflexões conceituais desenvolveu-se um novo paradigma, ou, mais exatamente,

desenvolveram-se as bases de um novo paradigma, identificado ao campo da reforma urbana, que podemos denominar da cidade-direito, caracterizado pela construção de diagnósticos críticos da questão urbana brasileira e pela proposição de estratégias para um projeto alternativo de cidades.

No campo institucional, a proposta da reforma urbana se materializou nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, mas também em muitas constituições estaduais, leis orgânicas municipais e Planos Diretores, e em tantas outras leis e projetos urbanos nos planos estadual e local, gerando avanços, muitos deles pontuais, no acesso ao direito à cidade. No plano federal, esses avanços podem ser mais facilmente demonstrados a partir da criação do Ministério das Cidades e da institucionalização do Conselho das Cidades, tais como a elaboração de novas políticas no campo da habitação, do saneamento ambiental e da mobilidade e transporte público (SANTOS JUNIOR, 2005). Nas esferas estadual e local, apesar da quase inexistência de balanços mais gerais, se tomarmos como referência a política de regularização fundiária e de habitação, é inegável que há novidades acerca dos instrumentos utilizados e dos resultados alcançados, que, com todas as suas debilidades, não podem ser desprezados⁹. Além disso, é preciso considerar a construção de novos espaços institucionais, notadamente em torno dos conselhos setoriais, que se configuram como esferas públicas ampliadas com potencial de gerar novos padrões de interação entre o poder público e a sociedade, procedimento que vem sendo denominado governança democrática pela literatura (SANTOS JUNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004). E, por fim, não podemos deixar de registrar que, no âmbito internacional, inicia-se um processo de discussão em torno da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, de iniciativa do Fórum Nacional de Reforma Urbana, mas que hoje conta com a adesão de muitas outras redes internacionais, principalmente na América Latina, propondo que o direito à cidade seja reconhecido, pelo sistema das Nações Unidas, como um direito coletivo difuso¹⁰.

Mas os avanços institucionais são apenas uma das dimensões desse processo, que envolve contradições e lutas cotidianas. De fato, é possível afirmar que parcela das lideranças que se envolve nos espaços institucionais, seja atuando nos conselhos setoriais, seja discutindo a legislação urbana e os Planos Diretores, também está inserida nas lutas cotidianas, nas ocupações de terras urbanas e prédios vazios, nas manifestações públicas pelo acesso aos serviços de saneamento ambiental e pelo barateamento do transporte público, nas ações de pressão pela melhoria dos serviços de saúde e educação, por lazer e cultura, entre outras tantas reivindicações e conflitos urbanos.

Nessa perspectiva, convém destacar alguns movimentos populares de âmbito nacional cuja atuação tem sido relevante no campo da política urbana. Concretamente, a partir dos anos 1980 surgiram quatro organizações populares que articulam uma ampla rede de organizações de base, entre as quais sobressaem as associações de

bairro e os movimentos de moradia, as organizações do movimento de mulheres, as do movimento negro e as do movimento ambientalista: a Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam), a Central de Movimentos Populares (CMP), a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN). Essas organizações alteraram suas formas de atuação através da articulação em redes e fóruns, de âmbitos nacional e internacional, combinando suas lutas e mobilizações específicas com uma agenda mais ampla em torno da política urbana, da discussão do projeto de desenvolvimento nacional e de sua participação no movimento antiglobalização.

De fato, a organização de fóruns e redes é um fenômeno relativamente recente no país e tem-se intensificado nos últimos anos, trazendo um novo dinamismo para a atuação dos movimentos sociais. Considerando os movimentos populares urbanos de âmbito nacional, podemos constatar que eles estão vinculados e participam de diversas articulações em que se destacam, além do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), a Frente Nacional de Saneamento Ambiental (FNSA), o Fórum Brasil de Orçamento (FBO) e a Coordenação dos Movimentos Sociais (CMS), no plano nacional, e o Fórum Social Mundial (FSM) e a Habitat International Coalition (HIC), no plano internacional¹¹.

Assim, entendemos que o debate sobre os impasses e os desafios da reforma urbana no atual contexto não pode negligenciar esses avanços e deve levar em consideração diferentes aspectos. Como sugere Costa (1999, p. 14), concordamos que a discussão, com base em Lefebvre, sobre a dialética entre valor de troca e valor de uso do espaço “permite avanços significativos na análise dos processos socioespaciais” e na elaboração de novas estratégias de construção do direito à cidade. Essa dialética, para Lefebvre, se exprime no confronto entre o espaço abstrato, resultado dos processos de transformação do espaço em mercadoria, e o espaço social, resultado dos processos de apropriação da cidade pelos diversos grupos na sua cotidianidade.

Nessa direção, poderíamos avançar, ainda seguindo a formulação de Lefebvre (1999, p. 85), na compreensão da dinâmica urbana. O autor indica três dimensões que seriam propriedades essenciais do fenômeno urbano. A primeira, “a projeção das relações sociais no solo”, que envolve “as mais abstratas, as oriundas da mercadoria e do mercado, dos contratos ou quase-contratos entre os agentes à escala global”. A segunda, em que o espaço urbano constitui o “lugar e terreno onde as estratégias se confrontam”, incluindo as instituições, organizações e agentes urbanos. E, por fim, a terceira, a “prática urbana”, que se refere à realidade concreta, que não pode ser reduzida “às ideologias e instituições globais, concernentes ao espaço e sua organização, nem às atividades particularmente denominadas ‘urbanísticas’”.

O que nos interessa nessa formulação é chamar a atenção para a necessidade de análises mais complexas da dinâmica socioespacial, que considerem a interação

entre esses diferentes aspectos, as práticas institucionais, a dinâmica econômica, a intervenção dos agentes e as cotidianidades. Nesse sentido, a luta institucional não deveria ser analisada separadamente da luta social, uma vez que aparentes fracassos nas conquistas institucionais nem sempre significam recuos na construção de práticas renovadas no âmbito social e que, da mesma forma, avanços institucionais podem sofrer inúmeros bloqueios e não gerar transformações sociais. Como afirma Costa (1999, p. 16), “trata-se de uma perspectiva de análise socioespacial que leva em conta, além dos princípios da economia política, aspectos importantes das contribuições relacionadas ao estudo do cotidiano, de identidade, de comunidade etc.”.

Exemplificando, poderíamos supor que a participação em espaços institucionais – como, por exemplo, na elaboração dos Planos Diretores – pode trazer resultados positivos para a compreensão da dinâmica da cidade e para o desenvolvimento de um projeto mais global de reforma urbana para as organizações sociais nele envolvidas, com conseqüências para as estratégias de luta que serão acionadas, mesmo nos processos que não apresentarem avanços na perspectiva urbanística e do planejamento urbano. O que não implica que não devamos rever as estratégias de atuação nesses espaços, em razão dos bloqueios estruturais observados em sua dinâmica de funcionamento.

De fato, os limites observados para a efetivação dos instrumentos de reforma urbana na perspectiva da promoção da inclusão socioterritorial são diversos e complexos, como indicam várias experiências de elaboração dos Planos Diretores municipais. A construção de um pacto socioterritorial, tal como formulado na concepção da reforma urbana, pressupõe identificar os processos sociais e econômicos de produção do espaço urbano e os agentes individuais e coletivos que atuam nesses processos, segundo seus interesses e valores, com suas semelhanças e antagonismos. Antes de tudo, é necessário levar em consideração as desigualdades sociais e de poder que intervêm na manutenção e na reprodução dos processos de hierarquização e segregação das cidades, o que torna a implementação dessa concepção um desafio ainda maior. Além disso, podemos identificar limites decorrentes da ausência de instrumentos de gestão democrática no âmbito dos municípios, ainda administrados, em sua maioria, por coalizações políticas conservadoras, e das estruturas administrativas municipais, que, em grande parte, possuem quadros técnicos em número reduzido e não suficientemente qualificados para desempenhar as novas tarefas requeridas pelo planejamento urbano politizado (LACERDA et al., 2005).

Há ainda dois aspectos que consideramos importantes: o primeiro, relacionado à incorporação das demandas populares na agenda pública; o segundo, relacionado à baixa participação das classes populares no processo de planejamento das cidades.

As organizações populares têm participado da discussão sobre o planejamento urbano e do processo de elaboração dos Planos Diretores, o que pode ser evidenciado

pela composição da coordenação nacional da campanha, no âmbito federal, como também pela análise das organizações que integram os núcleos estaduais da mesma e que participaram das atividades de capacitação que foram promovidas. No entanto, isso não quer dizer que essas organizações, das quais os sem-teto são uma das mais relevantes, estejam atuando nesses processos em detrimento de outras formas de luta, tais como ocupações de imóveis vazios, atos públicos etc. Ao contrário, temos fortes razões, com base no monitoramento dos conflitos urbanos realizado pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, para supor que essas manifestações vêm aumentando em todo o país¹². Tal fato é um indício de que essas organizações, pelo menos suas principais lideranças, apesar de perceberem as limitações das dinâmicas institucionais, consideram também que esses espaços devem ser ocupados.

No entanto, é certo que os processos de discussão dos Planos Diretores não conseguem mobilizar as maiorias, as classes populares, embora se deva contextualizar essa generalização, tendo em vista a diversidade regional e os diferentes contextos sociais do país. Tal fato pode apenas em parte ser explicado pela agenda de discussão, que não contempla as demandas concretas dos segmentos populares, já que é necessário incorporar na análise aspectos relacionados à cultura sociopolítica, na qual incidem outros elementos da história política do país que explicariam a existência de um híbrido institucional, como denomina Wanderley Guilherme dos Santos (1993), ou o contexto da cidadania na encruzilhada, como prefere José Murilo de Carvalho (2001). Nesse sentido, talvez possamos entender melhor a alta abstenção dos segmentos populares do processo de discussão dos Planos Diretores, se conseguirmos estabelecer uma relação entre a dinâmica de participação sociopolítica e os processos de exclusão socioterritorial, que impedem a constituição da nossa cidadania.

Isso não implica, no entanto, que não seja imprescindível uma reflexão sobre a agenda de discussão e os instrumentos que têm sido propostos na elaboração dos Planos Diretores. A nosso ver, ainda prevalece uma cultura urbanística tecnocrática, que, de fato, impede inovações no sentido de incorporar novos instrumentos e políticas no Plano. Aqui, cabe mais uma vez uma referência a Lefebvre (2001, p. 113), que propõe uma estratégia urbana fundamentada em dois pontos: (i) um programa de reforma urbana, formulado com base no conhecimento da realidade, produzido pela ciência da cidade e sustentado por forças sociais e políticas, que assumem o papel de sujeitos dessa proposta; e (ii) projetos urbanísticos, “compreendendo ‘modelos’, formas de espaço e de tempo urbanos, sem se preocupar com seu caráter atualmente realizável”, resultado da práxis e do imaginário coletivo, que “se investe na apropriação do tempo, do espaço, da vida filosófica, do desejo”, projetos que não excluem “proposições referentes ao estilo de vida, ao modo de viver na cidade, ao desenvolvimento urbano em relação a esse plano”.

Em suma, queremos argumentar que os interesses das classes populares não podem ser reduzidos às demandas específicas, ao acesso à habitação, à urbanização,

aos serviços de saneamento ambiental, ao transporte público de qualidade, apesar de elas deverem ser incluídas, mas que envolvem um novo projeto de cidades. E, nesse ponto, é preciso considerar que a construção de princípios, diretrizes e paradigmas que possam orientar e organizar as lutas sociais, ainda que setorialmente, não deve ser desprezada. Aliás, é pela práxis, que compreende lutas e contradições vividas no cotidiano e nos espaços institucionais, que muitas pessoas começam a desenvolver sua consciência social.

Planejamento e gestão democrática das cidades: desafios na perspectiva da reforma urbana

A reflexão em torno da segregação socioespacial e de seus efeitos sobre a condição de autonomia dos agentes sociais e sobre o exercício efetivo da cidadania pode contribuir para a discussão sobre os impasses do planejamento urbano e a gestão democrática das cidades e iluminar algumas estratégias, tendo como referência a agenda da reforma urbana.

Em primeiro lugar, é necessário refletir sobre as transformações da dinâmica urbana de ordenação espaço-temporal e de seus impactos sobre a divisão social da cidade (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR, 2005). Com base nos célebres trabalhos de David Harvey (1980), entendemos que a dinâmica urbana não apenas retrata a estrutura social de uma dada sociedade, como também constitui um mecanismo específico de reprodução das desigualdades e das oportunidades de participação na distribuição da riqueza gerada na sociedade. Logo, podemos afirmar que a chamada estrutura urbana expressa, com efeito, as desigualdades existentes em uma cidade no que se refere ao acesso aos recursos materializados no espaço urbano, em razão da localização residencial e da distribuição desigual dos equipamentos, dos serviços urbanos, da renda monetária e do bem-estar social. As transformações sociais, políticas e econômicas contemporâneas decorrentes do processo de globalização evidenciam a existência de fortes indícios de partição socioterritorial da cidadania, o que pode estar reforçando tendências de dualização e fragmentação já presentes historicamente na sociedade brasileira. A nosso ver, tais tendências requerem o aprofundamento do estudo em torno do processo de acumulação capitalista – com os efeitos da combinação da reprodução expandida do capital e da acumulação por espoliação, conforme formulado por David Harvey (2004) – sobre a produção contemporânea do espaço urbano e os conflitos sociais daí decorrentes, procedimento que, por razões que fogem ao escopo deste artigo, não será aqui desenvolvido.

Em segundo lugar, deve-se refletir sobre as esferas públicas de regulação da relação entre o poder público e a sociedade, a dinâmica de participação social e os

modelos de planejamento urbano. De uma maneira esquemática, parece possível afirmar que estamos diante da disputa entre dois paradigmas de política urbana, que, com base no que vem sendo discutido na literatura, denominamos preliminarmente de paradigma da cidade-mercado e paradigma da cidade-direito de intervenção pública, com seus diferentes impactos sobre a dinâmica das cidades.

No paradigma da cidade-mercado, em que se situam as estratégias de empresariamento urbano, *city marketing*, e certos modelos de planejamento estratégico (HARVEY, 1996; VAINER, 2000; SÁNCHEZ, 2001), a política urbana é transformada em relações de mercado, nas quais ganha quem tem maior poder para impor os lucros e os custos da ação do poder público. Nessa concepção, a participação estaria fundada no reconhecimento dos agentes como clientes-consumidores, portadores de interesses privados, impedindo a construção de uma esfera pública que represente o interesse coletivo. No nível do planejamento, esse paradigma busca sua legitimação por meio de estratégias discursivas fundadas nos modelos de planejamento estratégico, em experiências bem-sucedidas e na referência de cidades-modelos, difundidas pela ação de atores hegemônicos que articulam agências multilaterais, capitais financeiros, governos nacionais e locais. A cidade não é mais tratada como totalidade, e a noção de cidadania perde sua conexão com a idéia de universalidade. Por isso mesmo, surge um novo vocabulário que exprime a nova representação privada da relação entre governo e população que se está construindo: clientela, parceria, consumidor etc. A questão é avaliar até que ponto essa concepção tem influenciado no desenho e na implementação da atual política urbana e discutir seus efeitos sobre o quadro de privação das camadas populares e a repartição do espaço político brasileiro entre hipercidadãos e subcidadãos.

Além disso, a literatura recente fornece muitos elementos que permitem supor que os lugares de moradia das classes populares empobrecidas passam a exercer um papel de desagregação social – pois estão destituídos das condições necessárias à sua inserção na dinâmica econômica –, gerando o enfraquecimento, ou mesmo a destruição, da sociabilidade e dos processos de construção das identidades no lugar de moradia, imprescindíveis à constituição de comunidades de interesses, que impede ações coletivas em um contexto de crescente fragmentação social (CASTEL, 1998; WACQUANT, 2001; RIBEIRO, 2004). Mesmo reconhecendo que os impactos do processo de globalização são diferenciados não só entre os países, mas também em seu interior, podemos admitir que todas as cidades estão hoje submetidas a tendências desestruturadoras que atingem mais fortemente os bairros periféricos das metrópoles, já marcados por contextos de fortes desigualdades sociais. Tais tendências decorreriam do fato de a segregação socioespacial, resultante das transformações econômicas e políticas em curso, tornar vulneráveis, não apenas os indivíduos, mas o próprio tecido

associativo, expresso nas redes de solidariedade e de filiação social no âmbito dos locais de moradia das classes populares.

O outro paradigma que denominamos da cidade-direito está, na verdade, em construção, tanto em relação ao aspecto teórico quanto ao da práxis sociopolítica. Em gestação em um largo conjunto de experiências, sobretudo nas novas administrações municipais, mas também em algumas políticas de caráter estadual e nacional, esse paradigma afirma o papel central do poder público no planejamento urbano e o seu compromisso com o enfrentamento dos mecanismos de produção de desigualdades e exclusão decorrentes da vigência da dinâmica do mercado no uso e ocupação do solo urbano e do controle do poder político pelos históricos interesses patrimonialistas. No entanto, ainda é difícil traduzir essa concepção em um discurso estruturado, talvez em razão da conjuntura de forte hegemonia das idéias neoliberais, que, mesmo negadas, têm influenciado fortemente a recente produção intelectual brasileira. Não obstante, tal constatação não nega a importante produção de diversos intelectuais empenhados na construção de outros referenciais teóricos e práticos capazes de rivalizar com o diagnóstico e as soluções propostos pelo modelo da cidade-mercado de política urbana.

A disputa entre esses diferentes modelos atravessa as disputas em torno do planejamento urbano, em que se destaca o processo de elaboração dos Planos Diretores. Sob o ponto de vista da reforma urbana, o desafio está ligado à construção de esferas públicas democráticas que contribuam para tornar substantiva a dinâmica democrática, intervindo nos padrões de sociabilidade por meio de investimentos para garantir a representação dos grupos de interesse e das classes nos espaços públicos, de forma que estas tenham visibilidade e se identifiquem, e também “realizando políticas culturais que busquem dissolver a separação da cidade fragmentada” (GENRO, 1999, p. 17).

Ao mesmo tempo, é preciso levar em consideração que essa disputa não incide somente no plano local, mas atravessa todos os espaços institucionais e níveis de planejamento, envolvendo os âmbitos supralocais, metropolitanos, regionais e nacional. Nesse sentido, os avanços identificados na perspectiva da construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano desempenham um papel decisivo nos rumos das cidades brasileiras. E, também, é preciso considerar os desafios relacionados à dinâmica metropolitana, ainda pouco incorporados nas análises sobre a dinâmica urbana.

Em todas essas esferas, os pequenos aprendizados produzidos no processo de participação, seja por meio da incorporação de demandas específicas dos grupos populares na lógica e na ação do poder público, seja por meio dos conflitos experimentados com os outros grupos de interesse na definição da política urbana, teriam o potencial de fortalecer a atuação dos atores locais, através do alargamento da compreensão do fenômeno urbano e da discussão de novos projetos e estratégias de intervenção sobre as cidades.

Tendo em vista esse cenário, entendemos, fundamentando-nos em Lefebvre (1999), que a reflexão sobre o fenômeno urbano deve definir duas estratégias, articuladas e inseparáveis: a estratégia do conhecimento e a estratégia sociopolítica. No âmbito da estratégia do conhecimento, pressupõem-se uma crítica radical dos modelos urbanísticos tradicionais e de suas contradições, e o desenvolvimento de uma ciência do fenômeno urbano.

Nessa perspectiva, inspirando-nos em Bourdieu (2004), diríamos que é preciso esperar da análise acadêmica em relação à dinâmica urbana revelações radicais. As análises comprometidas com o ideário da reforma urbana e com o paradigma da cidade-direito têm por desafio pôr em perspectiva os discursos e as visões dos agentes, desvelando o sentido de suas práticas e interesses e os conflitos sociais e políticos daí decorrentes, na busca pela legitimação e universalização de suas posições particulares. Isso implica, de um lado, que sejam desvelados os mecanismos de articulação das desigualdades sociais e os processos de diferenciação, segmentação e segregação urbana como elementos estruturadores da dinâmica socioespacial vinculada ao processo de reestruturação socioprodutiva e de globalização capitalista; e, de outro lado, que sejam rompidos, pelas análises da dimensão territorial das políticas públicas, os bloqueios e as barreiras que impedem o reconhecimento do fenômeno urbano, ou seja, para utilizar os termos propostos por Lefebvre, que mantêm o fenômeno urbano prisioneiro da análise fragmentária, subordinado aos conceitos urbanísticos da sociedade industrial.

No plano sociopolítico, a estratégia está centrada no reconhecimento político institucional da problemática urbana e na elaboração de um programa de promoção do direito à cidade, com a atualização da agenda da reforma urbana de forma que esta responda aos desafios decorrentes das transformações sociais e econômicas contemporâneas. Nesse sentido, podemos falar do desafio de desenvolver uma nova pedagogia emancipatória de planejamento das cidades que incorpore esses elementos.

Consideradas em conjunto, tais estratégias encontram sua síntese no que denominamos de planejamento urbano como práxis transformadora; entendemos que a identificação dos desafios para a compreensão do fenômeno urbano e o desenvolvimento dessa pedagogia emancipatória na perspectiva da reforma urbana devem partir do reconhecimento dos avanços alcançados e dos dilemas enfrentados.

No plano nacional e com base nas resoluções aprovadas na primeira e na segunda Conferência Nacional das Cidades, podemos afirmar que elas avançaram na construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano ao terem estabelecido (i) as bases de um projeto nacional que promove o direito à cidade, o desenvolvimento social, econômico e ambiental, o combate à desigualdade social, racial, de gênero, e regional; (ii) diretrizes e instrumentos que promovem a integração das políticas urbanas

por meio das políticas de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade, considerando o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e a Constituição Federal; (iii) diretrizes e prioridades para a cooperação, a coordenação e a articulação de ações intergovernamentais na área do Desenvolvimento Urbano, em particular nas matérias de competência comum entre União, Estados e Municípios; (iv) a garantia da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; e (v) diretrizes e orientações que garantem que os investimentos públicos sejam aplicados para o enfrentamento das desigualdades sociais e territoriais, para a distribuição de renda e para o crescimento econômico com justiça social.

Da mesma forma, é preciso considerar que, como esfera de participação institucionalizada, o Conselho e as Conferências Nacionais das Cidades apresentam uma novidade em relação às experiências anteriores de participação. Esses canais expressam um novo tipo de arranjo institucional, apontando para o que podemos denominar modelo nacional de participação na gestão pública, caracterizado pela institucionalização de práticas de gestão democrática que combinam a democracia representativa com a democracia direta.

Assim, tanto pela temática quanto pela dinâmica institucional, argumentamos que as Conferências das Cidades e seu Conselho representam uma importante inovação na gestão das políticas sociais, porque são a expressão do surgimento de um novo regime de ação pública configurado pela abertura de novos padrões democráticos de interação entre governo e sociedade em torno da definição da política urbana.

Mas, apesar de todos os avanços identificados, também é importante reconhecer alguns dilemas que devem ser enfrentados para que o Conselho das Cidades constitua um canal de democratização da política nacional de desenvolvimento urbano: (i) alguns segmentos sociais importantes ainda não estão nele representados, como, por exemplo, o movimento ambientalista, as organizações feministas e o movimento negro, tornando necessário ampliar a participação dos atores sociais de caráter nacional envolvidos nessa experiência; (ii) de fato, ele ainda é fortemente impulsionado pelo compromisso do Ministério das Cidades, que restringe seu alcance na definição de políticas e programas articulados com a ação de outros órgãos governamentais, tornando fundamental envolver os diversos ministérios representados no seu interior, de forma a aumentar a sua capacidade decisória; (iii) inexistem um sistema de participação em torno das políticas urbanas, nos estados e municípios, tornando imprescindível desenvolver mecanismos e instrumentos – inclusive vinculados ao repasse de recursos – que incentivem a institucionalização de conselhos estaduais e municipais das cidades; (iv) por fim, a necessidade de reconhecer os limites decorrentes do Decreto Presidencial que o criou

e alterar o seu estatuto institucional-jurídico, para torná-lo uma instância participativa aprovada por lei pelo Congresso Nacional e garantir seu caráter deliberativo.

De qualquer forma, o ciclo de Conferências das Cidades indica o potencial desse espaço em constituir uma esfera pública de concertação entre os diferentes atores e seus respectivos interesses em torno de políticas públicas pactuadas socialmente, possibilitando a proposição de uma nova política de desenvolvimento urbano e de novas políticas nas áreas de habitação, de saneamento ambiental, de mobilidade e transporte, e de planejamento territorial urbano. O grande desafio refere-se à produção de alternativas para as desigualdades sociais nas cidades que enfrente as tendências ao desenvolvimento desigual que se verificam no cenário urbano brasileiro.

Se atentarmos para as experiências de planejamento urbano em curso, incluindo os processos de elaboração dos Planos Diretores, poderemos concluir que estamos diante de grandes desafios na perspectiva da construção de novos paradigmas de planejamento. No entanto, diríamos, mais uma vez inspirados em Lefebvre, que é preciso ver nessas experiências de participação e na diversidade de práticas urbanas empreendidas pelos diferentes agentes sociais aprendizados que conformam a práxis que poderá gerar uma nova utopia do direito à cidade, capaz de desenvolver novos processos de reapropriação, pelos seres humanos, do espaço e da sua temporalidade.

Notas

¹ Este ensaio baseia-se no artigo *Reforma Urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora*, apresentado pelo autor no Seminário Planejamento Urbano no Brasil: trajetória e perspectivas, promovido pela UFMG, em Belo Horizonte, em maio de 2006.

² A coordenação do Fórum é composta pelas seguintes instituições: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), União Nacional por Moradia Popular (UNMP), Central de Movimentos Populares (CMP), Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam), Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica (Fenae), Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenheiros (Fisenge), Federação Nacional de Arquitetos (FNA), Instituto Polis, Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos (Cohre Américas), Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (Fenea), Centro de Assessoria à Autogestão Popular (Caap), Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo (Abea), Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião, Rede Observatório das Metrôpoles Ippur/UFRJ/Fase, ActionAid Brasil e Habitat para Humanidade Brasil.

- ³ São diversos os estudos de caso avaliando os Planos Diretores sob a perspectiva da reforma urbana. Ver, entre outros, Pontual (1994), Santos Junior (1995), Villaça (2005) e Polli (2006).
- ⁴ Para uma análise dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, ver Ministério das Cidades (2005) e Ribeiro e Cardoso (2003).
- ⁵ Em 2004, o programa contou com recursos da ordem de R\$ 54 milhões no apoio aos municípios para a elaboração dos Planos Diretores e para o desenvolvimento de atividades de capacitação e sensibilização.
- ⁶ De 2004 a 2006, as organizações ligadas ao Fórum Nacional de Reforma Urbana tinham, juntas, 26 representantes entre os 71 membros titulares do Conselho das Cidades, com presença em diferentes segmentos sociais – movimentos populares, associações profissionais, organizações não-governamentais e entidades acadêmicas –, o que garantiu um enorme peso para suas posições.
- ⁷ Boletim 17 da Campanha Plano Diretor Participativo, maio de 2006, Ministério das Cidades. Os dados foram levantados por uma pesquisa encomendada pelo Ministério, a partir de entrevistas com integrantes das prefeituras, das câmaras de vereadores e da sociedade civil.
- ⁸ Grande parte das metodologias populares em torno dos Planos Diretores incorporou dinâmicas baseadas em um modelo de discussão que previa, em um primeiro momento, a elaboração de um diagnóstico popular da cidade, processo denominado “A Cidade que Temos”; e, em um segundo, o levantamento de propostas, processo denominado “A Cidade que Queremos”. Mesmo reconhecendo os avanços que essa metodologia proporcionou, ampliando a discussão na direção dos segmentos populares, é imprescindível, a nosso ver, refletir sobre seus limites.
- ⁹ Para uma avaliação da política habitacional, consultar Cardoso e Ribeiro (2000); para a política de regularização fundiária, consultar o banco de experiências no *site* do Instituto Polis, <<http://www.polis.org.br>>.
- ¹⁰ A Carta Mundial pelo Direito à Cidade começou a ser discutida no I Fórum Social Mundial (2001), na cidade de Porto Alegre, como um instrumento orientado a contribuir com as lutas urbanas e com o processo de reconhecimento, no sistema internacional dos direitos humanos, do direito à cidade. Nela, o direito à cidade se define como o usufruto eqüitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado.
- ¹¹ A Frente Nacional de Saneamento Ambiental (FNSA), fundada em 1995, congrega sindicatos, associações de classe, ONGs e movimentos sociais em torno da luta pela universalização dos serviços de saneamento ambiental e contra a privatização da gestão da água no país; o Fórum Brasil de Orçamento (FBO), fundado em 2002, define-se como uma articulação de entidades da sociedade civil voltada à defesa e à garantia da aplicação dos recursos públicos nas políticas sociais, por meio da análise, do monitoramento e da criação de mecanismos de democratização do Orçamento Público Federal; a Coordenação dos Movimentos Sociais, criada em 2003, reúne diversos movimentos tais como o Movimento Sem Terra (MST), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Central de Movimentos Populares (CMP), a Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam), movimentos de moradia, estudantis, de desempregados, pastorais

e diversos sindicatos, e constitui um espaço de convergência, de construção de unidade e de reflexão em torno do fortalecimento dos movimentos sociais, da luta contra o neoliberalismo e da construção de um novo projeto de desenvolvimento para o país; o Fórum Social Mundial, realizado pela primeira vez em 2001, caracteriza-se como um espaço de debate democrático de idéias, de formulação de propostas e de articulação de movimentos sociais e redes da sociedade civil que se opõem ao neoliberalismo e a qualquer forma de imperialismo; e a Habitat International Coalition (HIC) é uma associação internacional composta por cerca de 400 organizações e de pessoas que trabalham na área de assentamentos humanos.

¹² São ilustrativas desse processo de mobilizações as realizações, em agosto de 2005, da primeira Marcha Nacional pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade, que reuniu 5.000 pessoas em Brasília, e da Jornada de Lutas pela Reforma Urbana, em junho de 2005, que organizou atividades em diversas capitais do país. Para maiores informações sobre os conflitos urbanos protagonizados pelas organizações ligadas ao Fórum Nacional de Reforma Urbana, consultar o site <<http://www.forumreformaurbana.org.br>>.

Referências

BORON, Atilio A. *Tras El Búho de Minerva: mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2000.

BOURDIEU, Pierre. *Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico*. São Paulo: UNESP, 2004.

CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). *A municipalização das políticas habitacionais – Uma avaliação da experiência recente (1993-1996)*. Rio de Janeiro: Observatório-IPPUR/UFRJ-FASE, 2000. 48 p. Mimeo.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

COSTA, Geraldo Magela. Teorias sócio-espaciais: diante de um impasse? Trabalho apresentado no VIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR. Porto Alegre, maio 1999. Mimeo.

DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GENRO, Tarso. Um debate estratégico. In: MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente. (Org.). *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

HARVEY, David. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Revista Espaço e Debates*, ano XVI, n. 39, p. 48-64, 1996.

HARVEY, David. *O novo imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

- LACERDA, Norma *et al.* Planos Diretores Municipais: aspectos legais e conceituais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 7, n. 1, p. 55-72, maio 2005.
- LEFEBVRE, Henry. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.
- MANTEGA, Guido. Determinantes e evolução das desigualdades no Brasil. *Observatório da Cidadania*, Uruguai: Instituto del Tercer Mundo; Rio de Janeiro: IBASE, n. 2, 1998.
- MANTEGA, Guido. A crise econômica e suas conseqüências sobre o emprego e a renda no país. *Observatório da Cidadania*, Uruguai: Instituto del Tercer Mundo; Rio de Janeiro: IBASE, n. 3, 1999.
- MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.
- POLLI, Simone Aparecida. *O plano diretor de Curitiba e a reforma urbana*. Curitiba: Ambiens Cooperativa, jan. 2006. Mimeo.
- PONTUAL, Virgínia. O último capítulo de uma comédia: a aprovação do plano diretor de Recife. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e conflito. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. Plano diretor e gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2003.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Democracia e cidade: a divisão social da cidade e a cidadania na sociedade brasileira. Análise social. *Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, Lisboa, v. XI, n. 174, p. 87-109, 2005.
- SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, 16, p. 31-49, jun. 2001.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: FASE; UFRJ-IPPUR, 1995.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Reforma urbana e gestão democrática: um ano de funcionamento do Conselho das Cidades*. Rio de Janeiro: FASE, 2005. Mimeo. Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br>>.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. (Org.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2004.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do plano diretor*. Disponível em: <<http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html>>. (Livro em arquivo PDF); São Paulo: edição do autor, ago. 2005.

WACQUANT, Löic. *Os condenados da cidade*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2001.

Introdução

O aumento das possibilidades do poder municipal, a partir dos princípios descentralizadores da Constituição de 1988, trouxe consigo também um aumento da complexidade da ação dos atores locais. Os problemas urbanos, que há muito tempo condenam milhões de pessoas a um verdadeiro hiato de cidadania são cada vez mais postos em evidência na “arena” urbana e nela buscam suas soluções.

Santos Junior (2001), constata o desenvolvimento de uma verdadeira reforma institucional no país,

caracterizada pela descentralização das políticas públicas, amplamente disseminada pelos municípios brasileiros. Esta disseminação está promovendo um processo de profundas mudanças nas instituições de governo local, bem como no debate sobre o papel e a gestão das cidades, materializada em novas formas de organização do poder.

Interessa-nos, neste artigo, refletir como se revela, na dinâmica de planejamento urbano, este processo de transferência de competências e obrigações, qual o papel da população neste novo desenho institucional e principalmente como se manifesta a questão da democracia local e qual o caráter das demandas populares que emergem deste processo.

Uma pergunta que se coloca imediatamente é como diferenciar processos participativos em planejamento urbano previstos pelo Estatuto da Cidade na busca da governança urbana? A governança urbana satisfaz, em sua prática de negociação e de viabilização econômica, as exigências postas pela lei 10.257? Há clareza da diferença entre os conceitos de participação e governança?

Num outro campo de reflexão, cabe-nos perguntar qual o novo desenho institucional do planejamento urbano onde a hierarquia na tomada de decisões cedeu lugar a um modelo negociado.

Participação, governança urbana ou convergência dos dois conceitos?

O conceito de governança repousa sobre o seguinte postulado: a sociedade mundial conhece uma crise de governabilidade caracterizada por três aspectos:

- 1 - As autoridades políticas não têm mais o monopólio da responsabilidade. A governança é uma forma de resposta possível para reconciliar o político, o econômico e o social, propondo novas formas de regulação.
- 2 - Os atores de toda natureza solicitam uma co-participação no processo de decisão. A governança acena para o deslocamento das responsabilidades que se opera do Estado para a Sociedade Civil e o Mercado.
- 3 - Nenhum ator dispõe de conhecimentos e meios necessários para resolver os problemas que se apresentam.

Interessa-nos, aqui, aprofundar o conceito de governança primeiramente para concluirmos, ou não, se o processo de planejamento urbano baseado em demandas populares pode ser considerado uma modalidade ou um alargamento daquele conceito. Se a governança não se constitui na única perspectiva possível do urbanismo às novas realidades do mundo, quais as suas vantagens e inconveniências?

Segundo Melo (*apud* HASS, 2006), o conceito de governabilidade nasce na literatura política na década de 1960 com Huntington. Ele surge diante do quadro de estagnação nos países capitalistas avançados, associado à crise do *welfare state* e de autoridade. Ainda segundo a mesma autora, no Brasil, o tema ganha destaque no início da década de 80, principalmente devido à crise fiscal do Estado: “*Samuel Huntington argumenta que haveria condições de governabilidade quando ocorresse um equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de administrá-las e atendê-las*” (p.32).

Com esta visão ortodoxa de governabilidade, surgem, na década de 70, autores que buscam refletir a crise econômica conectada com problemas da governabilidade em contextos democráticos. O conceito de governabilidade para eles adquire três novas dimensões ligadas à capacidade do governo de: a) identificação dos problemas e formulação de políticas apropriadas para o seu enfrentamento; b) mobilização de recursos necessários à execução dessas políticas e c) liderança. Assim a garantia de apoio se daria através da constituição de arenas de negociação que fornecessem o respaldo necessário às ações estatais (HASS, 2006).

Para Diniz (*apud* HASS, 2006), essa última concepção de governabilidade viria a ser confundida com o conceito de *governance* introduzido, nos anos 90, pela agenda do Banco Mundial, com o objetivo de estabelecer as condições que garantam um bom governo. Essa percepção envolve a capacidade de comando, coordenação e implementação “do Estado e requer uma estratégia política para conduzir acordos e alianças, articulando arenas de negociação às instituições estatais”(p.34).

No entanto, os conceitos de governabilidade e de governança não podem ser confundidos na medida em que a “análise transcende o plano meramente institucional e inclui o mercado, redes sociais, hierarquias e associações como modos alternativos de *governance*” (MELO, *apud* HASS, 2006, p. 34).

Neste sentido, as novas formas de organização do poder, no Brasil, não são necessariamente um aumento da democratização na gestão das cidades baseado em prática de controle público das ações do Estado e de outros agentes do espaço urbano e na busca da universalização do direito à cidade, mas pode representar também a busca de formas tradicionais de governança, configurando a manutenção do padrão patrimonialista e/ou de tutela da gestão pública, ainda que sob novos formatos institucionais “modernizantes” (FEDOZZI, 2001).

O processo de gestão local faz aparecer na “arena urbana”, então, de um lado a busca de uma politização do local (que prescreve uma metodologia que valoriza o processo tanto quanto o produto na busca da solução dos problemas urbanos) e a procura de uma governança urbana.

Não estão fora deste contexto as estratégias do Banco Mundial para o desenvolvimento das cidades: a busca de uma cidade com qualidade de vida (*livability*); a busca de competitividade da cidade (*competitiveness*); a melhora da governança e da gestão urbana (*good governance and management*) e a melhora das finanças locais (*bankability*). Para Hass (2006),

os instrumentos de gestão democrática, como o Orçamento Participativo e o Congresso da Cidade, foram criados com base no discurso acerca da importância da participação da população na gestão pública. A interação entre governo e sociedade civil significaria, na prática, a distribuição de responsabilidades-accountabilities(p. 36).

Para Chalas (1998, p. 214) o urbanismo participativo (que ele chama *d’urbanisme de la pensée faible*)

é experimentado no essencial como uma superação da governança, pelo menos da governança tal qual ela parece concebida e aplicada. Se devêssemos julgar o urbanismo de *la pensée faible* segundo a medida da governança, dever-se-ia dizer deste urbanismo que ele é um tipo de governo aberto, isto é, um governo que não limita mais

o acesso ao círculo da decisão e da ação apenas às instituições e aos agentes econômicos, mas que ao contrário, alarga o círculo ao debate público, mesmo que tal alargamento custe não apenas um consumo considerável, até mesmo excessivo de tempo e de energia na elaboração de projetos, mas sobretudo uma apropriação parcial pelas associações de habitantes, ou pelo próprio habitante, dos campos tradicionalmente pertencentes ao poder público e à autonomia do econômico em matéria de produção e reprodução do espaço.

Uma nova metodologia para o planejamento urbano?

Na medida em que o planejamento urbano resultante da implantação do Estatuto da Cidade baseia-se num processo construído através de uma metodologia participativa que busca superar o conceito de governança, seria ele o chamado “urbanismo sem projeto” ao qual Yves Chalas (2004) se refere na introdução do livro *L’imaginaire aménageur em mutatio?* Este autor aprofunda neste livro seu artigo denominado “*l’urbanisme de la pensée pratique: pensée faible e débat public*” (CHALAS, 1998) que citamos no item anterior, no qual apresenta o urbanismo sem projeto como uma tentativa de repolitização da vida urbana, apresentando-se, por exemplo, como uma oferta política de conceitualização do conflito para os habitantes; este urbanismo buscaria solução na produção e na regulação da cidade numa abertura a toda a coletividade, aos habitantes e “quaisquer” usuários, seja qual for seu bairro de origem, com igual respeito a todos.

Quais são os limites e as possibilidades dessa análise de Chalas para o contexto brasileiro atual? Percebemos na prática do planejamento urbano brasileiro, ora praticado, algumas características que podem apontar um novo modelo? Vamos caracterizar provisoriamente a prática do planejamento urbano brasileiro:

- A existência de imposição legal da prática de planejamento urbano segundo a lei 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, sem a correspondente existência de um elenco forte de experiências que possa balizar este novo tipo de planejamento;
- Uma relativização do papel do técnico, principalmente do urbanista, no desenvolvimento de planos diretores municipais;
- O fortalecimento do papel da participação popular no processo de planejamento num contexto onde esta prática, embora desejada, não encontra eco na maioria das cidades brasileiras;
- A continuidade da formação de técnicos de planejamento urbano, em muitas escolas brasileiras, nos moldes do modelo tecnocrático;
- O despreparo de muitos técnicos em lidar com o processo de participação popular.
- A tentativa da superação de busca de uma simples governança urbana, chamando

para o debate não apenas as forças econômicas que podem dar viabilidade ao atendimento das demandas, mas os outros atores urbanos que ocupam o espaço das cidades;

- Do ponto de vista do conteúdo dos planos, percebe-se o fortalecimento da crítica acadêmica ao chamado planejamento urbano funcionalista, fortemente marcado pelos aspectos físico-territoriais, sem o surgimento de outro marco conceitual hegemônico; não há um modelo de cidade contemporânea; além disto, o Estatuto da Cidade, ao priorizar a questão habitacional (ou do acesso à terra urbana) não evidencia com o mesmo vigor questões que dizem respeito à construção de espaços ricos em urbanidade.

Essas características poderiam nos levar a afirmar que estamos passando de um modelo de planejamento hierárquico, para um modelo negociado. Nos parece que a reforma constitucional de 1988 teve repercussão imediata no debate (pelo menos acadêmico) sobre a cidade e seu planejamento e gestão. O modelo hierárquico, até então hegemônico, fundamentava-se na separação de funções entre os Gestores Públicos, que tinham a responsabilidade de determinar os objetivos e de elaborar os planos e detinham uma posição de comando em relação aos outros atores, os técnicos que tinham a responsabilidade de transcrever os objetivos políticos em realizações técnicas e os habitantes, que tinham, enquanto usuários dos planos, um papel essencialmente passivo e que eram consultados (quando o eram) depois dos projetos já elaborados (NOVARINA, sd).

No modelo hierárquico, os chamados Gestores Públicos possuíam a competência política de negociação; aos habitantes cabiam as competências ligadas às práticas sociais e aos técnicos as competências dos saberes teóricos e o saber-fazer técnico.

No modelo negociado, que agora parece se impor, o plano só é conhecido no fim e o processo só pode ser descrito igualmente no final. Passa-se assim de um mundo conhecido a um mundo complexo e de incertezas. Os atores não guardam mais uma relação hierárquica, mas de concorrência. Eles afinam suas preferências ao longo das situações de interação. Se há um acordo no início, não é sobre os objetivos nem sobre um plano, mas sobre um dispositivo de organização que prevê a qual ritmo e segundo quais modalidades os atores estarão associados na elaboração do plano. O Plano é conhecido somente no processo.

No modelo negociado não se assiste mais a um confronto de posições entre comando e executores, mas a co-produção de um plano por diversos atores. É importante verificar, no entanto, que os papéis continuam mais ou menos definidos: as demandas dos habitantes não obtêm respostas técnicas sem uma orientação política que as determine; embora esta forma de organização tenha um desenho que torna públicas as diferenças

territoriais em função das diferenças (de caráter e de proporção) das demandas conforme provenham de diferentes espaços das cidades.

Desta forma, nos parece que as demandas populares, em um modelo negociado, têm a função de “mostrar” os conflitos, as diferenças socioespaciais, territoriais, pois as necessidades dos espaços por infra-estrutura e serviços são latentes e plenamente conhecidas pelos técnicos e gestores públicos, mas não explicitadas na cidade. As demandas dificultam as práticas historicamente estabelecidas onde os eleitos determinam as ações públicas conforme uma racionalidade que não necessariamente é direcionada para a resolução dos problemas socialmente mais prementes.

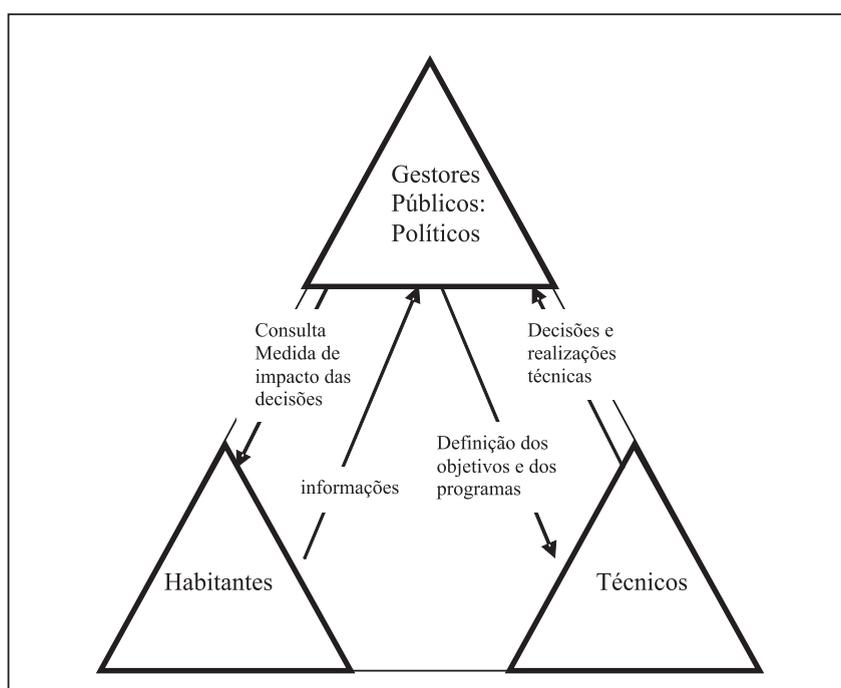


Figura 1
Modelo Hierárquico adaptado de Novarina (sd)

No contexto brasileiro, no entanto, as demandas mostram que as necessidades por cidadania deixam muitas vezes ocultas as necessidades por uma maior urbanidade de nossas cidades.

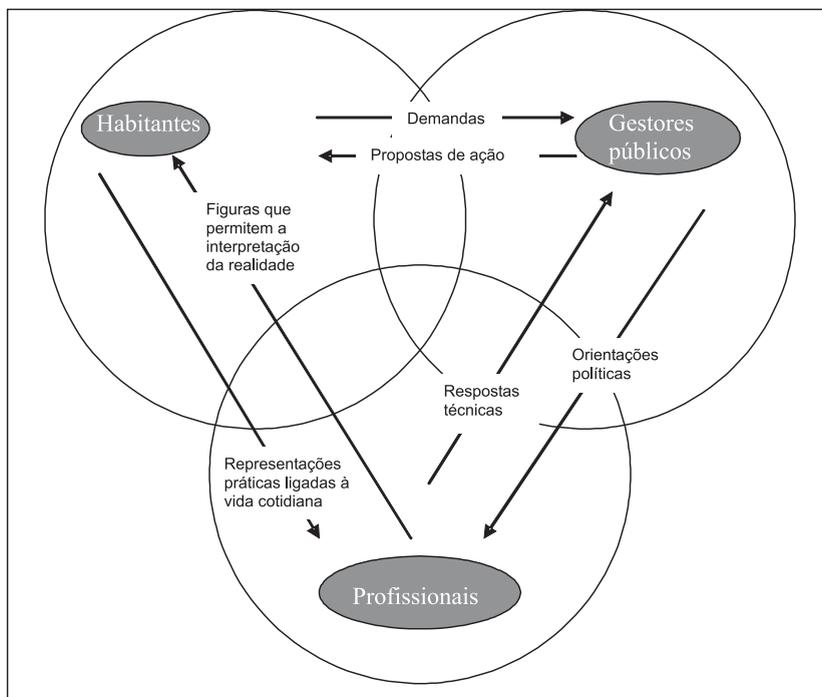


Figura 1
Modelo negociado adaptado de Novarina (sd)

O desafio está, então, em transformar as demandas por cidadania (que não precisariam necessariamente de uma Plano Diretor para serem atendidas) em diretrizes para a construção de uma cidade rica em trocas sociais, segura e acessível a todos.

A observação direta de certas experiências de desenvolvimento de Políticas Urbanas¹, a participação em seminários específicos sobre o assunto e a bibliografia nos leva a acreditar que existem, apesar da emergência de um novo modelo metodológico, algumas contradições importantes no planejamento urbano, no Brasil:

- Um planejamento urbano feito por agentes formados por um paradigma não mais aceito pela academia, mas ainda fortemente enraizado no imaginário técnico, político e da população;
- Um planejamento urbano estratégico que deve priorizar a questão habitacional, mas que a tudo quer responder;

- Um planejamento que busca a politização do urbano, embora não queira “sofrer” com suas demoras.
- Um planejamento urbano ávido por produtos, embora sua riqueza esteja igualmente presente em seu processo de elaboração.

Vamos desenvolver um pouco mais essas características separadamente, apesar de que para compreender o momento do planejamento urbano brasileiro elas devam ser vistas de forma complementar.

- Um planejamento urbano feito por agentes formados por um paradigma não mais aceito pela academia, mas ainda fortemente enraizado no imaginário técnico, político e da população: durante quase todo o século XX, o pensamento urbano hegemônico foi o denominado urbanismo modernista ou funcionalista. Esse pensamento tem sua base, em grande parte, nas idéias do arquiteto/urbanista autodidata franco-suíço Le Corbusier, sistematizadas na Carta de Atenas (LE CORBUSIER, 1957). Esse documento foi resultado do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), realizado em 1933, embora Le Corbusier, ao sistematizar as conclusões do congresso, alguns anos mais tarde, tenha feito acréscimos (e supressões) importantes em relação ao seu conteúdo original.

No centro da visão de cidade da Carta de Atenas estava a funcionalização do urbano que, para ser eficiente, precisava ser dividido em quatro funções elementares e exaustivas: habitar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito e circular. A função do planejador era a de definir para cada cidade o melhor lugar para essas funções; era, por assim dizer, a fordização do espaço da cidade e, mais do que isso, a padronização no procedimento de intervenção na cidade, não importando seu contexto socioeconômico e cultural, na medida em que, para Le Corbusier, todos os homens eram iguais não importando a latitude onde moravam.

Esta simplificação de visão de cidade serviu para inúmeras intervenções urbanísticas no mundo todo; não apenas para a criação de novas cidades como Brasília, Barra da Tijuca (uma “cidade” dentro do Rio de Janeiro) e Chandigarh, mas também para a construção de grandes conjuntos habitacionais na periferia de grandes cidades servindo à função “habitar” (subúrbios americanos, Banlieues parienses, Siedlungen alemães, BNHs brasileiros) e das grandes auto-estradas urbanas para ligar as diferentes e distantes funções; uma ilustração rica deste último aspecto nos é dada por Berman (1986), em seu livro *Tudo que é sólido desmancha no ar* ao descrever a experiência de Robert Moses em Nova York, embora não precisemos sair de nossas cidades brasileiras para apontar exemplos de auto-estradas urbanas, onde o espaço público é apenas lugar de passagem e não mais de permanência.

Esse pensamento urbanístico permeou a formação e a prática da maioria dos profissionais ligados ao planejamento das cidades ocidentais sem muita contestação até praticamente a década de sessenta, quando a crítica de Jane Jacobs (2000) sobre os resultados do modernismo nas grandes metrópoles americanas². O livro de Lefèbvre (1968) “O Direito à Cidade”, também foi central neste processo de perda da hegemonia do pensamento modernista; essas críticas vão se aprofundar nas décadas de setenta e oitenta. É nesse momento que bairros monofuncionais são implodidos nos Estados Unidos ou na França, pois não mais respondiam às necessidades nem de seus habitantes nem da cidade, parece significar o crepúsculo de um modelo. A cidade europeia do final do século XX busca ser mista e densa.

No Brasil, este tipo de pensamento continua ainda bastante vivo no imaginário de nossos técnicos e mesmo da população, embora o pensamento acadêmico tenha produzido obras importantes sobre a necessidade de transpor o pensamento modernista. Nos debates junto às prefeituras ou junto à população, é muito difícil ultrapassar o princípio de organização da cidade segundo as funções urbanas: sempre existe a demanda por Zonas Residências Exclusivas e a construção de Condomínios Fechados (horizontais ou verticais), reforçados ainda mais pelos aspectos da insegurança urbana; os defensores desta prática segregativa acreditam que o isolamento funcional e social protege esses espaços de pessoas desconhecidas, gerando maior segurança, embora muitos autores afirmem, através de pesquisas, exatamente o contrário³.

Isso nos faz refletir sobre o fato de que demandas por segurança podem levar a soluções segregativas através de instrumentos como o zoneamento funcional ou um zoneamento baseado em índices urbanísticos, fundiários e edilícios que acabam por impedir que certas classes sociais utilizem-se de algumas áreas da cidade. É muito forte ainda a crença que a homogeneização dos espaços pode trazer segurança, mesmo que esta homogeneização precise ser acompanhada de muros altos, cercas elétricas e guaritas.

Neste aspecto, torna-se importante o papel de formação dos técnicos urbanos de forma que eles possam dar respostas técnicas criticamente refletidas e, por vezes, inesperadas pela população, a certas demandas.

Um planejamento urbano estratégico que deve priorizar a questão habitacional, mas que a tudo quer responder: o Estatuto da Cidade é uma resposta nascida da reflexão brasileira sobre seus problemas urbanos diante da crise do urbanismo funcionalista, tecnocrático, essencialmente físico-territorial. Esta obviedade merece uma explicação: é secular a tradição do pensamento urbano brasileiro de importar soluções urbanísticas da Europa ou dos Estados Unidos; isso se deu através de diversos atores e processos⁴, que não vamos aprofundar neste artigo; é suficiente apenas dizer que os resultados na maioria das vezes não foram satisfatórios.

O Estatuto da Cidade representa o ponto de chegada de décadas de luta pela chamada Reforma Urbana; representa a busca por cidades planejadas de forma mais participativa, onde o principal problema a combater é a falta de habitação de grande parte da população do país. Na avaliação dos atores envolvidos com a construção do Estatuto da Cidade, na base do problema habitacional está a questão de acesso à terra. O corolário desta constatação são os instrumentos contidos na lei 10.257 que buscam, em seus objetivos, aumentar a oferta fundiária no meio urbano, combatendo a especulação e disponibilizando meios para regularizar a posse de terra de parcelas da cidade colocadas fora da legalidade e excluídas, por isso, de políticas públicas de financiamento habitacional e de implantação de infra-estrutura e serviços urbanos. Outro corolário é a exigência do controle social sobre a construção e implantação de políticas de desenvolvimento urbano por acreditar que os meios tradicionais que misturam tecnocracia e legislativo municipal possuem vícios de difícil combate.

Este aspecto estratégico do Estatuto da Cidade é, por sua vez, mal compreendido por alguns técnicos envolvidos nos processos de elaboração de planos diretores municipais; ainda fortemente vinculados ao pensamento tecnocrático e ao *comprehensive planning*, eles angustiam-se por não poderem dar respostas a todos os problemas da cidade e por não possuírem, sob seus olhos, todos os dados sobre a cidade. Em algumas experiências analisadas, percebemos a desproporção de dados levantados pela leitura técnica e pela leitura comunitária, esta última, muitas vezes, vista apenas como requisito formal da lei, podendo contribuir muito pouco para o “diagnóstico” da cidade.

Um planejamento que busca a politização do urbano, embora não queira “sofrer” com suas demoras: a visão de cidade harmônica, na qual o poder público buscaria o bem-estar de todos e onde as soluções técnicas do planejamento urbano seriam neutras e eficazes, por muito tempo mascarou os conflitos próprios de uma cidade capitalista e propiciou que grupos conseguissem vantagens setoriais como se fossem vantagens para todos.

O planejamento urbano que se procura fazer a partir da leitura do Estatuto da Cidade pressupõe o reconhecimento desses conflitos próprios das cidades do capital. Quando a metodologia de elaboração de Planos Diretores apresentada pelo Ministério das Cidades (CONFEA e MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004) propõe uma etapa denominada “estabelecimento de pactos”, assume que os diferentes grupos que compõem o espaço urbano têm objetivos não apenas diferentes, mas visivelmente conflitantes.

Estabelecer um pacto social, não sem dificuldades, de forma a construir uma cidade mais inclusiva, significa abdicar de certas solicitações. Porém, como muitas dessas solicitações foram, por muito tempo, satisfeitas de forma quase que irrestrita para certos grupos hegemônicos, a constituição de fóruns participativos, socialmente

equilibrados, é condição *sine qua non* para esta nova realidade. O Estatuto da Cidade é condição necessária, mas não suficiente para a construção deste novo tipo de planejamento; o poder público municipal tem papel preponderante na condução do processo: não é suficiente convencê-lo sobre a importância da participação, é preciso convertê-lo ao processo participativo.

Utilizando a analogia da Nuno Portas (1996), a construção de fóruns não genuinamente democráticos pode levar, simplesmente, à justaposição de “raposas e galinhas no mesmo cesto e esperar que dali saiam resultados positivos”.

Esses fóruns de discussão democrática precisam substituir os fóruns legítimos de decisões já tomadas e, por isto, muito mais ágeis. Um processo participativo que ouve as demandas é “consumidor” de tempo e de energia, o que muitas vezes não é compreendido nem pela classe política e nem pelos técnicos.

Um planejamento urbano ávido por produtos, embora sua riqueza esteja igualmente presente em seu processo de elaboração: o modelo hierárquico de planejamento urbano tinha muito claro quais produtos ele alcançaria em um processo final de planejamento: vencida a etapa do Diagnóstico, preparava-se um conjunto de Diretrizes Gerais e a partir delas (por vezes esta relação não era muito explícita) construía-se um mapa de uso e ocupação do solo, chamado simplesmente de mapa do zoneamento. Este não apenas resumia todo o plano diretor, mas, na maioria das vezes, confundia-se com ele. Holston (1993) afirma que o planejador modernista tem uma visão teleológica de história: num processo de planejamento urbano modernista (que se utilizava deste modelo hierárquico), os técnicos trabalhavam de forma retroativa, quer dizer, do futuro imaginado para as pré-condições. Essa teleologia possuía várias consequências importantes. Primeiramente ela gerava um dos fundamentos da arquitetura e do urbanismo modernistas: a descontextualização total, na qual se tomava um futuro imaginado como base crítica para avaliar o presente. Em segundo lugar, a visão teleológica de história dispensa uma consideração dos agentes e de suas intenções, de suas origens e de seus conflitos. Segundo Holston, o único tipo de ação histórica que o modernismo admite é a intervenção do príncipe (o chefe da administração estatal, modelos propostos, o Gestor Público) e do gênio (o planejador urbano, o técnico de nossos modelos) nas condições estruturais da tecnologia existente. No mais, esta intervenção significa, na realidade, superar a história, pois ela dá ao príncipe e ao gênio o poder de negar o passado através da referência ao futuro imaginado. O importante é o produto do planejamento e não seu processo de construção. As demandas não são importantes.

Por sua vez, o planejamento urbano participativo é essencialmente processual: sabe-se a maneira de iniciar o processo de planejamento (quando muito), mas esse processo deve estar aberto para todas as possibilidades, pois os pactos serão construídos durante o planejamento; os instrumentos só surgirão desses pactos; os produtos

não devem ser previsíveis e não devem ter valor neles próprios. Os instrumentos só têm sentido se forem ferramentas para se alcançar as diretrizes determinadas no pacto socialmente construído. A posição do técnico tradicional nessas condições é estranhamente incômoda, pois ele não tem certezas e nem respostas prontas; nem mesmo um referencial forte no qual ele possa se apoiar.

Fazer planejamento urbano num modelo negociado é aceitar um planejamento não consensual; é aceitar as incertezas; é desconstruir antigos portos seguros; é aceitar o conflito como base da discussão dos problemas da cidade.

Considerações finais

A transferência de competências e obrigações aos municípios brasileiros levou a profundas mudanças nas instituições do governo local. Essas mudanças foram aprofundadas por uma diferente visão de planejamento urbano difundida pela lei 10.257, em que a programação físico-territorial da cidade, até então o principal componente nos planos diretores das décadas anteriores passou a dividir importância com outros elementos para o planejamento e gestão urbanos.

A necessidade imposta pelo estatuto da Cidade de uma plena participação dos diferentes agentes que ocupam (disputam) o espaço urbano, mostra a necessidade de ir além de uma simples busca de governança urbana; faz-se necessário que o planejamento e a gestão se abram a todos e quaisquer cidadãos e que as instituições locais busquem, mais do que a governança, o “bom governo” das cidades.

O novo desenho do planejamento urbano no Brasil parece indicar novos papéis dos Gestores Públicos, dos técnicos e da população; vencer o modelo hierárquico em favor de um planejamento negociado parece ser um caminho difícil, pois abandona “certezas”, metodologias bem sedimentadas, papéis e produtos bem definidos em nome de um modelo processual, revelador de conflitos, consumidor de tempo, mas necessário para a construção de uma cidade da “festa”, do convívio, da urbanidade, das diferenças e da democracia.

Notas

- ¹ O autor coordenou a elaboração de Políticas Habitacionais para dois municípios da Grande Florianópolis e foi observador externo do processo de elaboração do Plano Diretor para o Município de Itajaí/SC.
- ² O livro só foi traduzido para o português no ano 2000 com o título: *Morte e vida de grandes cidades*.
- ³ Numa pesquisa desenvolvida por este autor em um loteamento de Florianópolis em 2000, mostrou que as ocorrências policiais contra o patrimônio se concentram nas áreas

monofuncionais, tendo menor frequência nas áreas onde comércio e residência convivem « urbanamente ». Cf. Pereira, Elson Manoel. Urbanidade e Sustentabilidade de Espaços Públicos. In: X Encontro Nacional da ANPUR, 2003, Belo Horizonte. Anais do X Encontro Nacional da ANPUR, 2003.

⁴ A esse respeito conferir Pereira(2000).

Referências

- BERMAN, Marshal. *Tudo que é sólido desmancha no ar*. São Paulo: Cia das Letras, 1986.
- CHALAS, Yves. *L'Urbanisme comme pensée pratique: pensée faible et débat public*. In: *Les Annales de la recherche urbaine*, n. 80-81.1998, p.205-214.
- CONFEA E MINISTÉRIO DAS CIDADES. *PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
- FEDOZZI, Luciano. Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo. In: *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, n. 100, p. 93-107, jan./jun. 2001.
- HASS, Mônica. *Democracia e governança: o planejamento estratégico participativo de desenvolvimento urbano de Chapecó (SC) – 2001-2004*. Tese de doutorado em Sociologia Política-UFSC. Florianópolis: exemplar apresentado à banca para defesa. 2006.
- HOLSTON, James. *A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Cia das Letras, 1993.
- JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- LE CORBUSIER. *La charte d'Athènes*. Paris: Éditions de Minuit, 1957.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991. (1968)
- NOVARINA, Gilles. Conduite et négociation du projet d'urbanisme. In: SÖDERTROM, Ola et all. *L'usage du projet*. Lausanne: Editions Payot Lausanne. Sd. p. 54-64.
- PEREIRA, Elson Manoel. Urbanidade e sustentabilidade de espaços públicos. In: *X Encontro Nacional da ANPUR, 2003, Belo Horizonte. Anais do X Encontro Nacional da ANPUR, 2003*.
- PEREIRA, Elson Manoel. Zoneamento urbano e habitação de interesse social. In: *Anais do Seminário Internacional – gestão da terra urbana e habitações de interesse social*. Campinas: FAU-PUC Campinas – Laboratório do Habitat/Instituto Pólis/Lincoln Institute of Land Policy, 2000. (CD Rom)
- PORTAS, Nuno. Urbanismo e sociedade: construindo o futuro. In: MACHADO, Denise; VASCONCELLOS, Eduardo (orgs). *Cidade e Imaginação*. Rio de Janeiro: Proub, 1996.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. *Democracia local: dilemas e reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

5

RESPONSABILIDADE TERRITORIAL URBANA AVANÇOS, CONFLITOS E CONTRADIÇÕES

Entre o momento em que esses textos foram escritos e agora (abril/2007), o Projeto de Lei 3057/00 foi arquivado em função do fim da legislatura e da não recondução de nenhum de seus proponentes originais para novo mandato. O projeto foi então assumido por dois deputados: Fernando Chucre (PSDB-SP) retomou integralmente o mesmo, através do PL 20/2007 e Zezéu Ribeiro (PT-BA) propôs modificações ao texto anterior, através do PL 31/2007. Ambos os PLs podem ser consultados no endereço <http://www2.camara.gov.br/internet/proposicoes>. (notas das organizadoras)

Nabil Bonduki

**O PAPEL DO LEGISLATIVO NA FORMULAÇÃO DA
POLÍTICA URBANA: CONFLITOS E INTERESSES
NA TRAMITAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE
TERRITORIAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

O objetivo deste artigo é discutir o papel do legislativo na formulação da política urbana a nível federal, analisando os interesses e os conflitos existentes em torno do processo de tramitação da chamada Lei de Responsabilidade Territorial, que dispõe sobre “o parcelamento do solo urbano e regularização fundiária sustentável de áreas urbanas” no país, em debate no Congresso Nacional, e que, quando aprovada, deverá substituir a Lei 6.766/79, conhecida como Lei Lehman.

Tramitando há sete anos na Câmara de Deputados, a partir de um singelo projeto de lei de ex-deputado que propunha a alteração de um único artigo da Lei 6766, o escopo do projeto foi se tornando mais complexo e foi incorporando uma enorme gama de assuntos relacionados com o parcelamento, atraindo para si inúmeras polêmicas. Desta maneira, acabou por polarizar diferentes segmentos da sociedade envolvidos com o tema, como empresários da promoção imobiliária, urbanistas, movimentos sociais, associações de moradores, ambientalistas, Ministério Público, Associações de Defesa do Consumidor e Cartórios de Registros de Imóveis, que tem travado inúmeras disputas em torno de assuntos específicos da nova lei.

A mobilização que o debate desta lei vem criando demonstra claramente a importância da questão do parcelamento para as cidades brasileiras e a dificuldade de se construir uma proposta capaz de contemplar o interesse público e os vários atores em conflito. Trata-se, ainda, de um exemplo representativo do papel do legislativo como palco de negociação de posições urbanísticas e de interesses econômicos, num assunto decisivo para nortear o processo de expansão e crescimento urbano nas cidades brasileiras.

Como este processo é extremamente complexo e ainda não se encerrou, após vários anos de tramitação, entendemos este artigo como uma reflexão provisória que está longe de esgotar a questão. Talvez seja útil para se compreender um pouco melhor o papel do legislativo na elaboração da legislação urbanística, a importância do

parcelamento do solo urbano no processo de urbanização do país e a complexidade dos conflitos e o tamanho dos interesses envolvidos em torno da questão. Útil, sobretudo, para entender como as leis são elaboradas no cotidiano concreto e labiríntico do legislativo brasileiro.

O Congresso Nacional na construção da legislação urbanística

Cabe ressaltar, inicialmente, o papel que o poder legislativo tem tido na regulamentação da política urbana de âmbito nacional, aspecto em geral pouco ressaltado. Como em outras regulamentações importantes, o atual debate em torno da Lei de Responsabilidade Territorial tem origem num projeto elaborado na Câmara de Deputados, que tem articulado a negociação sobre seu conteúdo e elaborado substitutivos de inegável qualidade técnica que, embora conte com a contribuição da Secretaria de Programas Urbanos do Ministério das Cidades e seja resultado da participação de inúmeros segmentos sociais, são de responsabilidade direta do legislativo.

No Brasil, em decorrência do surgimento de inúmeros escândalos envolvendo o Congresso Nacional, do despreparo de centenas de congressistas e do noticiário da mídia que cobre de maneira muito parcial e incompleta o debate legislativo e a tramitação dos projetos de leis, tem se consolidado uma imagem de que o legislativo é inoperante e inútil, instância que apenas referenda projetos do executivo em troca de favores, liberação de emendas e indicação de cargos. Embora esta fama tenha razão de ser, o Congresso apresenta também outra fase, com uma atuação qualificada de parlamentares e de Comissões Técnicas e como uma arena pública de negociação de políticas e normas onde a participação da sociedade se faz de maneira expressiva, influenciando fortemente as leis aprovadas.

Um exemplo destacado, nesta perspectiva, é a construção da atual legislação urbanística e habitacional do país. No período que antecedeu a criação do Ministério das Cidades e, em especial, do Conselho Nacional das Cidades e outras instâncias de controle social e participação popular, o papel do legislativo foi decisivo para o avanço da política urbana no país.

Isto ocorreu em parte por que, por mais de uma década, o governo federal deixou em último plano a questão urbana no Brasil, particularmente entre 1986, quando foi extinto o Banco Nacional da Habitação, e 2003, quando foi criado o Ministério das Cidades. Nestes dezesseis anos, nada menos que seis estruturas ministeriais diferentes trataram da questão urbana (que inclui habitação, saneamento e política urbana), que migrou de um lado para outro sem continuidade administrativa e num processo de sucateamento que revela ausência de política e prioridade, numa incompreensível desconsideração com uma problemática que afeta a maior parte da população brasileira.

Este momento coincidiu com uma profunda crise fiscal e do Sistema Financeiro da Habitação, com a paralisação ou redução drástica na concessão de financiamento e nos investimentos urbanos.

Por todas estas razões e, sobretudo, porque não tinha proposta nem deu prioridade, o governo federal perdeu a iniciativa no âmbito da política urbana no país, sendo que, no que diz respeito aos aspectos legais, esta iniciativa se deslocou para um pólo de articulação onde a sociedade civil passou a exercer um papel importante na interlocução com o legislativo.

Assim, deve ser destacado que os mais importantes avanços na legislativa urbana deste período se deram por iniciativa do Congresso Nacional, em grande parte a partir de propostas emanadas dos diferentes segmentos sociais, alguns nascidos como projetos de iniciativa popular, como foi o caso da própria emenda da reforma urbana no Congresso Constituinte, que marcou o início desta fase.

Como exemplo, pode ser citado o Projeto de lei do Estatuto da Cidade, originalmente de autoria do Senador Pompeu de Souza e que tramitou por doze anos no Congresso Nacional. O projeto foi debatido intensamente na Câmara dos Deputados, em particular na Comissão de Desenvolvimento Urbano, onde foi negociado com os diferentes setores sociais sem que o executivo tivesse um papel decisivo na condução do processo. É importante destacar que o mais completo guia de consulta sobre o Estatuto da Cidade, elaborado pelo Instituto Polis, foi patrocinado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e impresso com o apoio do Congresso Nacional.

O papel desta Comissão no período que antecedeu a criação do Ministério das Cidades foi muito importante. Durante vários anos, o Congresso organizou anualmente um evento chamado “Conferência da Cidade”, que embora não tivesse a abrangência e preparação a partir de Estados e municípios, que foram introduzidos a partir de 2003 por iniciativa do Ministério das Cidades, criou um espaço fundamental para articular os diferentes segmentos da sociedade mobilizados em torno da agenda urbana.

Nos debates realizados no âmbito do legislativo, foram identificados pontos de convergência e de conflito sobre os diferentes temas em pauta e balizados encaminhamentos para projetos e iniciativas em curso, como o próprio Estatuto da Cidade, o projeto de lei de iniciativa popular que propunha a criação do Fundo Nacional de Moradia (que foi entregue no Congresso em 1991, com um milhão de assinaturas) e a proposição de programas de financiamento habitacional de interesse do movimento de moradia. Este espaço também foi importante para articular a oposição a iniciativas do governo como, por exemplo, a mudança da titularidade no saneamento, que abriria as portas para a sua privatização.

No governo Lula, com a criação do Ministério das Cidades, o quadro mudou substancialmente, pois pela primeira vez em quase vinte anos uma administração federal

passou a ter um projeto mais completo para a questão urbana, com respaldo social, e o executivo tomou a dianteira para colocar em prática propostas que vinham sendo elaboradas há décadas no âmbito dos movimentos progressistas. Por outro lado, a Conferência e o Conselho Nacional das Cidades tornaram-se os principais fóruns de articulação da sociedade e espaço de negociação com o governo, de modo que o Congresso Nacional, em particular, a Comissão de Política Urbana, perdeu em boa medida o protagonismo que teve no período anterior.

Isto pode ser notado no processo de formulação final e aprovação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e do Sistema Nacional de Habitação, que tem origem no Projeto de Lei de iniciativa popular elaborado em 1991 pelo movimento de moradia e que foi negociado durante anos no Congresso. A versão finalmente aprovada em 2005 foi resultado de uma forte participação do Ministério das Cidades, que incorporou ao PL a proposta de política habitacional do governo Lula, dando um sentido muito mais amplo ao que vinha sendo debatido no Congresso.

De alguma maneira, ocorreu algo parecido com o debate da Lei de Responsabilidade Territorial. No entanto, o processo de formulação e discussão deste Projeto de Lei, em sua longa tramitação, mostra que mesmo nesta nova conjuntura, o Congresso continua exercendo um papel muito importante na definição da legislação urbanística, respondendo ao seu papel de elaboração de instrumentos legais a partir de um amplo processo de debate com a sociedade. Em nenhum momento, o governo, nas suas instâncias de articulação política com o Congresso (Casa Civil e Ministério das Relações Institucionais), colocou a revisão da Lei 6.766 como uma das suas prioridades e mesmo no Ministério das Cidades esta questão ficou restrita à Secretaria Nacional de Política Urbana, sobretudo após a mudança ministerial de julho de 2005. Trata-se, portanto, de um projeto que foi impulsionado basicamente por interesse do legislativo, não carregando o estigma – para o bem e para o mal – de ser um projeto do governo.

Nascido de um projeto de lei do deputado Bispo Vanderval (PL 3.057/00) que propunha introduzir um novo parágrafo no 41º artigo da lei 6.766, na sua tramitação legislativa incorporou (apensou) outros quatro projetos de lei de parlamentares que também tratavam de alterações da Lei Lehman (PL 5.894/01; PL 6.220/02; PL 754/03 e PL 2.454/03) e, gradativamente, foi se tornando um regulamento global sobre a questão do parcelamento, incorporando temas como a regulamentação de condomínios urbanísticos e a regularização fundiária de assentamentos populares, tema este que foi introduzido utilizando uma redação elaborada, em grande medida, pelos técnicos do Ministério das Cidades.

Embora a SNPU, tenha contribuído substantivamente na redação dos substitutivos, assim como na busca de saídas técnicas coerentes para mediar conflitos presentes no

debate da lei, a elaboração da Lei de Responsabilidade Territorial, nas suas diferentes versões, é de total responsabilidade do Congresso, que assumiu, em relação a este tema, um destacado protagonismo. Por outro lado, como o projeto não é prioridade do governo, sua aprovação depende, fundamentalmente, de um acordo entre os vários interesses envolvidos na matéria que estão, de alguma maneira, representados no Congresso. Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Territorial torna-se um campo fértil para a análise dos conflitos e interesse em torno da questão urbana, que apareceram de forma explícita neste debate. No item 4, serão apresentados e analisados alguns dos principais pontos de conflito que tem emergido em torno desta lei e que tem dificultado sua aprovação.

Em decorrência deste quadro e da abrangência do projeto, que ampliou o número de interlocutores e, portanto, das arestas a serem apuradas, o processo de tramitação no Congresso tem sido longo e tumultuado, marcado pela dificuldade ou talvez impossibilidade de se chegar a um acordo capaz de atender a todos. Depois de uma longa permanência de mais de três anos na Comissão de Desenvolvimento Urbano, o relator Deputado Barbosa Neto conseguiu aprovar um substitutivo resultante de um frágil acordo com uma parte dos diferentes segmentos da sociedade que participaram do debate, num equilíbrio delicado, pois outros setores não concordaram com o texto aprovado.

O projeto seguiu então para a Comissão de Constituição e Justiça, onde foi indicado como relator o Deputado José Eduardo Cardoso. Segundo declaração do próprio relator, ele encontrou um ambiente de guerra em torno do substitutivo aprovado na CDU, e reabriu a negociação, buscando pactuar uma proposta que tivesse menos resistência.

Entre 2005 e 2006, o relator promoveu cerca de 70 audiências públicas e reuniões com os diferentes setores sociais envolvidos e estava próximo de chegar a um texto final quando, em junho de 2006, foi julgado procedente um recurso promovido pelos deputados Dimas Ramalho e Fleury – parlamentares que são próximos ao Ministério Público de São Paulo, onde se situava um dos pólos de resistência ao texto do substitutivo – que argüia o fato do Projeto de Lei não ter tramitado pelas Comissões do Meio Ambiente e do Direito do Consumidor, que tem relação com diferentes aspectos do Projeto de Lei.

Criado o impasse, uma vez que a tramitação por essas duas comissões antecede seu debate na Comissão de Constituição e Justiça e poderia levar meses ou até anos, a alternativa foi a criação, pela presidência da Câmara, de uma Comissão Especial destinada exclusivamente para debater este projeto, tendo sido indicados para sua presidência o Dep. Cardoso e para a relatoria o Dep. Barbosa Neto. Já em

meio ao período eleitoral, esta Comissão ainda recebeu várias emendas, mas não conseguiu superar as arestas e caminhou para um melancólico final de legislatura em dezembro de 2006, sem ter conseguido levar o PL à votação, o que implicou no seu arquivamento.

Em fevereiro/março de 2007, o projeto foi reapresentado em versões diferentes por dois parlamentares, que recuperaram substitutivos já elaborados no período anterior. A Câmara de Deputados deve criar uma nova Comissão Especial, não se tendo uma previsão de quando este processo poderá ser finalizado.

Uma questão urbana essencial ausente do Estatuto da Cidade

O processo de debate e formulação iniciado pelo PL 3.057/00 colocou em pauta a questão do parcelamento do solo urbano, um dos temas mais importantes para as cidades brasileiras mas que ficou ausente do Estatuto da Cidade, a principal lei voltada para o ordenamento do território no país.

Desde 1988, o debate sobre a questão urbana no Brasil, nos seus aspectos legais, esteve polarizada em torno da regulamentação da Seção de Política Urbana da Constituição Federal, ou seja, dos dispositivos criados para fazer valer a função social da propriedade (art. 182) e para regularizar as áreas privadas ocupadas por assentamentos populares para moradia (art. 183).

O Movimento Nacional da Reforma Urbana, articulação que surgiu no âmbito do processo Constituinte para articular uma emenda de iniciativa popular pela Reforma Urbana, se mobilizou intensamente ao longo dos anos 90 para garantir a regulamentação da Seção de Política Urbana, processo que culminou com a aprovação do Estatuto da Cidade em julho de 2001, após ampla negociação coordenada pelo legislativo e que envolveu, além do MNRU, entidades empresariais e o próprio governo federal, que efetivamente veio a reboque neste processo.

Em relação à Constituição, o Estatuto da Cidade avançou muito, introduzindo vários instrumentos urbanísticos e jurídicos que não estavam previstos nos artigos 182 e 183 que, a rigor, tratam exclusivamente da obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes, da aplicação dos instrumentos de edificação e parcelamento compulsórios, imposto progressivo no tempo e desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública para terrenos e glebas vazias e subutilizadas, e da usucapião urbana para áreas privadas ocupadas por assentamentos populares.

O Estatuto da Cidade, após estabelecer princípios gerais e listar no artigo 4º – sem detalhar – todos os instrumentos jurídicos-urbanísticos que podem ser utilizados pelos municípios para ordenar o desenvolvimento urbano, inclusive a *Legislação de*

Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, desenvolve a regulamentação de vários instrumentos que apenas podem ser utilizados se estiverem previstos no Plano Diretor, com destaque para os que combatem a retenção especulativa de terra ociosa e uma gama de instrumentos vinculados à outorga e transferência do potencial construtivo, incluindo a regulamentação das operações urbanas, assuntos estes que não são tratados na Constituição e que interessam particularmente ao mercado imobiliário.

Outra questão tratada com destaque no Estatuto e na Medida Provisória 2220/01 (que substituiu artigos vetados do Estatuto) é o direito à habitação e a regularização fundiária de favelas e outros assentamentos habitacionais ocupados sem aquisição – seja em áreas particulares através da usucapião, seja em áreas públicas, através da concessão especial para fins de moradia. No entanto, nada é tratado no que se refere à regulamentação de parcelamentos e loteamentos, inclusive no que se refere à regularização dos irregulares.

De fato, tratar este assunto de forma completa no Estatuto da Cidade, em função da complexidade do tema, certamente iria complicar sua aprovação. No entanto, face à importância que o Estatuto passou a ter, nesta década, na política urbana do país, a completa ausência de qualquer referência ao tema do parcelamento no Estatuto da Cidade, acabou por tirar este assunto de pauta dos planos diretores, que em grande parte estiveram pautados pela lei federal.

Embora ainda não exista uma avaliação do conteúdo dos planos diretores, basta observar os materiais didáticos que foram elaborados para subsidiar sua elaboração para verificar que a regulamentação dos parcelamentos esteve muito pouco presente nos debates e na elaboração dos planos diretores. Os instrumentos tratados no Estatuto tiveram grande divulgação e protagonismo, mesmo considerando que vários não são aplicáveis na maior parte dos municípios brasileiros como, por exemplo, a outorga onerosa e a operação urbana, que apenas têm sentido nas cidades maiores e nas regiões metropolitanas, onde existe promoção imobiliária interessada em verticalização.

Já o parcelamento do solo é uma questão central em quase todos os municípios do país, em geral associados a uma enorme gama de problemas urbanos, jurídicos e sociais. Na grande maioria dos empreendimentos, sua implantação está vinculada a algum tipo de irregularidade, com o que pode ser observado no Quadro 1, onde fica claro que esta questão está presente numa quantidade de municípios do que muito maior as favelas.

O parcelamento do solo, promovido por promotores privados, é a principal forma de expansão das cidades no Brasil. Pode-se dizer que as cidades crescem, fundamentalmente, em decorrência dos parcelamentos do solo, que são promovidos de forma especulativa, transformando zonas rurais em loteamentos urbanos. Trata-se

de um processo presente em cidades de todos os portes, em todas as regiões do país e promovidos por diferentes tipos de empreendedores, com dimensões variadas de capital investido.

Quadro 1

Percentual de municípios com assentamentos irregulares, segundo categoria de município. Brasil, 2000 (em %)

Municípios segundo a população (em mil habitantes)	Municípios que possuem favelas e assentamentos precários(em %)	Municípios que possuem loteamentos irregulares (em %)
Até 20	19,5	26,5
De 20 a 100	43,8	59,8
De 100 a 500	79,8	88,1
Mais de 500	96,7	87,1
Brasil	27,6	43,9

Fonte: SNIU in Ministério das Cidades. Relatório BIRD. Segunda versão - 25/4/2003

A falta de destaque para este tema no ciclo de planos diretores realizados após o Estatuto da Cidade, deixou escapar a oportunidade de incorporar instrumentos importantes para capturar a valorização imobiliária decorrente da mudança de zona rural para urbana, visando sua utilização em loteamentos e parcelamentos. Esta ausência deixou intocado o mais importante processo especulativo que ocorre no processo de urbanização no Brasil. Embora ainda seja necessário avaliar com mais cuidado os planos diretores aprovados neste período, este assunto parece não ter sido priorizado, o que é lamentável, pois a recuperação desta “mais-valia”, se for observado o conjunto dos municípios, certamente é mais importante do que a outorga onerosa do direito de construir, o solo criado, que tanto destaque ganhou nos últimos anos.

De qualquer forma, o processo de discussão sobre a revisão da lei 6.766 colocou novamente na pauta urbana este tema, que tende a ganhar nos próximos anos grande importância no processo de implementação das políticas urbanas nos municípios brasileiros. Daí a relevância do debate que ocorre no Congresso Nacional.

Breve recuperação histórica da legislação sobre o parcelamento

Antes de apontar os principais aspectos conflituosos da Lei de Responsabilidade Territorial, cabe uma brevíssima síntese da evolução desta regulamentação, a nível federal, para situar melhor as novas questões que emergiram na atualidade. A grosso modo, podemos dividir em três momentos a regulamentação desta questão:

- nos anos 30, quando o padrão periférico de crescimento urbano começava a expandir nas maiores cidades brasileiro, o principal aspecto da legislação foi dar segurança ao adquirente do lote à prestação, o que permitiu a difusão deste modelo em larga escala, sem se preocupar com a questão da legalidade e qualidade urbanística dos parcelamentos;
- nos anos 70, a principal questão era inibir o loteamento clandestino que se propagou em larga escala frente a inoperância da legislação anterior e garantir um padrão mínimo de qualidade urbana para os empreendimentos, com exigência de implantação de infra-estrutura e doação de áreas para o poder público;
- na atualidade, início do século XXI, a questão se localiza na regularização dos parcelamentos e assentamentos, frente às restrições legais, sobretudo de ordem ambiental, e a necessidade de regulamentar os novos tipos de parcelamentos destinados às classes de renda mais altas, chamados condomínios urbanísticos ou loteamentos fechados.

A seguir será detalhado, brevemente, estes três momentos.

A partir dos anos 20 e 30, nas principais cidades brasileiras, ocorreu um intenso processo de parcelamento das franjas externas da mancha urbanizada e na zona rural, o que veio a criar o assim chamado padrão periférico de crescimento urbano, baseado no trinômio loteamento periférico–casa própria–autoconstrução (BONDUKI, 1998).

A origem da legislação federal relativa aos loteamentos está relacionada com este processo, que foi impulsionado por um misto de omissão/regulamentação do poder público. Dentre as ações públicas que beneficiaram este modelo, merece destaque a legislação federal que regulamentou o loteamento de terrenos (Decreto-Lei 58, de 1937), que viabilizou a compra de lotes a prestação, aspecto indispensável a expansão do modelo de loteamentos populares. Estabelecido pelo governo Getúlio Vargas durante o Estado Novo – no mesmo período em que foi regulamentado o mercado de locação, com a Lei do Inquilinato e que teve início a produção pública de habitação, com as carteiras imobiliárias dos IAP's – o Decreto-Lei 58 privilegiou os aspectos jurídicos dos loteamentos, como o registro em cartório e as garantias aos que compravam os lotes em prestações, deixando de tratar do controle urbanístico.

O decreto resguardava o direito do comprador do lote, caso o vendedor desistisse do negócio antes do término do pagamento das prestações – algo até então não estava previsto no Código Civil. O dispositivo era necessário e correto, pois a constante valorização dos terrenos tornava o arrependimento interessante em termos financeiros para o vendedor. Mas, ao dar garantias jurídicas ao comprador, estimulando a comercialização de lotes, o decreto foi deficiente ao não determinar um padrão

mínimo de qualidade urbanística e ao não penalizar o loteamento clandestino. Ainda que o loteador fosse obrigado a depositar em cartório a planta aprovada pela Prefeitura, não havia nenhuma sanção para os faltosos. “A falta de um gravame enérgico contra o loteador levou os proprietários a fazerem letra morta do Decreto-Lei 58. Foi assim que a esmagadora maioria dos loteamentos efetuados nas cidades brasileiras, mesmo nos grandes centros, se realizaram ao arrepio da lei reguladora, sem qualquer conseqüência para os infratores” (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA 1969, p.68).

Em conseqüência disso, “o poder público deixou de contar com instrumentos jurídicos que o permitissem agir para penalizar os loteadores de empreendimentos em desacordo ou à revelia da lei, mesmo se quisesse agir” (GROSTEIN, 1989, p. 413). Por mais de quatro décadas (a legislação federal só veio a ser alterada em 1979, quando se criaram os instrumentos necessários), nada foi feito para coibir o que, consensualmente, era uma das principais causas de inúmeros problemas urbanos e da administração pública nas principais cidades brasileiras.

É difícil supor que as deficiências do Decreto-Lei 58 e as quatro décadas de desca-so em relação ao assunto fossem conseqüência de desconhecimento dos instrumentos jurídicos que deveriam ser criados – incluindo a criminalização dos loteadores clandestinos: já no I Congresso de Habitação, Silva (1931, p.101-14) demonstra conhecer a legislação adotada em outros países sobre o parcelamento e sugere várias iniciativas para combater a prática. Também é pouco crível que os loteadores fossem tão articulados e influentes a ponto de impedir uma ação do governo, pois o Estado Novo, em outras regulamentações, prejudicou setores muito mais poderosos que os loteadores.

O mais provável é que o governo visse neste tipo de empreendimento uma saída para o problema da moradia popular urbana e para garantir o acesso a pequena propriedade e não tivesse interesse em tomar medidas para dificultasse o loteamento, mesmo que estes fossem precários e ilegais, porque isto significaria a elevação do custo do lote, da moradia auto-empresada e, portanto, da reprodução da força de trabalho. Postura, aliás, coerente com outras ações empreendidas entre os anos 30 e 70 pelo governo federal no campo habitacional, como o congelamento dos aluguéis e a produção de habitação social pelo Estado, sempre tendentes a reduzir o custo da habitação.

A omissão no combate aos loteamentos clandestinos e precários garantiu a criação, com reduzido investimento privado, de vastíssimo estoque de lotes populares, onde as casas poderiam ser edificadas sem nenhuma restrição legal, aspecto que foi essencial para possibilitar um suposto acesso à propriedade e a moradia própria para largos contingentes populacionais que migravam do campo à cidade em busca de melhores condições de vida. Considerando que na segunda metade do século XX a população urbana brasileira cresceu mais de cem milhão de pessoas, pode se dizer que foi através de loteamento populares que o problema do alojamento se equacionou.

Este modelo, no entanto, foi encontrando seus limites com o passar das décadas. Iludidos com a idéia de que haviam obtido uma propriedade, os compradores de lotes foram aos poucos se conscientizando que os loteamentos onde tinham construído suas moradias eram, além de precários e sem infra-estrutura, clandestinos e irregulares, e que mesmo tendo terminado de pagar as prestações, não havia a possibilidade de obterem a escritura e o registro da propriedade, que significava a elevação da condição de cidadania, como a possibilidade de ter crédito.

Nos anos 70, com a evidência dos dramáticos problemas urbanos gerados pelos loteamentos clandestinos e sem infra-estrutura e com emergência de organizações populares que reivindicavam melhorias urbanas e legalização dos lotes, objetivos que se misturavam com a luta contra a ditadura, o Movimento dos Loteamentos Clandestinos ganhou grande destaque, com mobilizações massivas. Nesta conjuntura, em 1979, o governo militar, no âmbito do processo de abertura democrática e de esvaziamento das grandes mobilizações populares, propõe e aprova uma nova legislação que regulamenta o parcelamento e o loteamento urbano, a Lei 6.766/79, que veio a ser conhecida por Lei Lehman e que está vigente até o presente, embora tenha sofrido algumas alterações em 1999.

A Lei 6.766/79 avançou muito em relação à situação anterior, sobretudo no que se refere à criminalização do loteador clandestino, à possibilidade dos compradores depositarem em juízo as prestações de lotes que não estejam regularizados e na criação de um padrão mínimo de qualidade para os parcelamentos do solo, com exigências de doação de áreas públicas e de implantação de infra-estrutura que poderiam garantir um melhor nível urbanístico para os parcelamentos.

A Lei 6.766/79 foi um marco na regulamentação do parcelamento do solo no país, na perspectiva de garantir uma melhor qualidade para o processo de expansão urbana e combater a clandestinidade, mas seus efeitos ficaram aquém do que se esperava. Por um lado, os loteadores foram encontrando atalhos para continuarem realizando empreendimentos em desacordo com a legislação sem sofrerem ação penal. Uma das formas encontradas foi a eliminação formal da figura do loteador, criando-se uma (falsa) associação de moradores, que adquiria a gleba e a parcelava em desacordo com a legislação sem que aparecesse a figura do empreendedor, que de fato existia. Este processo tem sido muito freqüente nas áreas de proteção ambiental e dificulta enormemente a penalização do responsável.

Embora tenham existido inúmeras ações penais, foram raríssimos – se é que existiram – os empreendedores que foram presos por implantar loteamentos clandestinos (a lei penalizava com até dois anos de detenção). Em muitos casos, o depósito em juízo exerceu uma pressão sobre o loteador para que ele executasse as obras de infra-estrutura previstas, mas a grande maioria

dos loteamentos continuou apresentando graves problemas de regularidade urbanística e jurídica.

Por outro lado, muitos municípios alegavam que o padrão urbanístico mínimo exigido gerava um lote com um custo acima da capacidade econômica da população, preço este que certamente embutia um valor da terra calculada numa perspectiva especulativa. Objetivando superar esta questão, em 1999, o governo fez aprovar uma alteração parcial na Lei 6766, dando aos municípios a possibilidade de criar padrões mínimos diferenciados.

No início desta década, no entanto, novas questões urbanas colocavam a necessidade de uma revisão mais profunda na lei de parcelamento do solo urbano. A partir dos anos 90, ocorreu, nas franjas periféricas das principais cidades brasileiras, um intenso processo de implantação de condomínios fechados, voltados para a população de média e alta renda, modalidade de parcelamento que não está previsto na legislação. Em outros casos, uma grande quantidade de loteamentos implantados como parcelamentos convencionais foram ilegalmente fechados por associações sem que houvesse concordância de todos os moradores.

Por outro lado, como desdobramento das lutas populares pelo direito a habitação e pela segurança jurídica na posse, a regularização de assentamentos informais tornou-se um ponto importante de reivindicação dos movimentos de moradia, fortemente impulsionado pela criação de Zonas Especiais de Interesse Social, um dos instrumentos mais utilizados nos planos diretores pós Estatuto da Cidade. A regularização, entretanto, encontra obstáculos na legislação vigente, sendo que, em particular, as normas ambientais são as que mais dificultam os processos.

O processo de debate em torno do PL 3.057/00, que resultou na chamada Lei de Responsabilidade Territorial, expressa este novo conjunto de questões que o desenvolvimento urbano contemporâneo das cidades brasileiras criou. Conhecer e analisar os conflitos e interesses que emergiram neste debate ajuda a entender as questões contemporâneas que estão presentes no processo mais recente de urbanização brasileira.

Questões envolvidas e principais conflitos em torno da Lei de Responsabilidade Territorial

Não pretendemos analisar neste item todos os pontos de conflitos que surgiram no processo de debate do PL 3.057/00 na Câmara dos Deputados, mesmo porque a complexidade do tema e a amplitude com que foi tratado tornariam esta tarefa de uma dimensão incompatível com este breve artigo. A Emenda Substitutiva Global ao Projeto de Lei, elaborada pelo presidente da Comissão Especial destinada a proferir parecer, Dep. José Eduardo Martins Cardozo, quando ainda era relator do PL na Comissão de

Constituição e Justiça, que não chegou a ser votada, tinha 71 páginas, com 155 artigos, cada um deles com inúmeros parágrafos e incisos, dividida em quatro títulos, o que revela a extensão da proposta.

Assim, iremos apresentar e analisar cinco questões relevantes que polarizaram os debates, deixando claro que estes pontos não esgotam as polêmicas e conflitos que estão emergindo no processo. São eles:

- Regulamentação dos condomínios urbanísticos (fechados);
- A regularização fundiárias nas APP's;
- O licenciamento integrado;
- A indenização dos compradores de lotes que desistem da compra por inadimplência;
- A questão dos loteamentos fechados.

A seguir, serão detalhados estes aspectos, apresentando os principais atores em conflito.

Condomínios urbanísticos: urbanistas versus empresários

Os condomínios fechados cresceram brutalmente nos últimos anos sem que houvesse uma regulamentação federal que pudesse orientar o poder público no seu licenciamento. Na falta de regulamento, eles são ilegais, do ponto de vista urbanístico. Este tipo de empreendimento – que passa a ser chamado de Condomínio Urbanístico e que hoje é uma das principais produtos do mercado imobiliário – polariza fortemente as opiniões, sobretudo entre os urbanistas mais progressistas, que condenam a criação de verdadeiros bankers no meio das cidades, limitando a fruição do espaço público e emparedando as paisagens com altos e pesados muros. Trata-se de um subproduto da reação histórica ao clima de violência que afeta o país, alimentado ainda pelo aprofundamento da segregação social e urbana que caracteriza nossa sociedade tão desigual. Evidentemente, interessa ao mercado imobiliário a regulamentação deste tipo de empreendimento.

O substitutivo adotou uma postura pragmática, ou seja, se existe uma forte demanda de mercado para este tipo de empreendimento e sua expansão é inevitável, é necessário colocá-lo na legislação e exigir, na sua regulamentação, uma série de contrapartidas que garantam o melhor resultado para a cidade.

Nestas exigências, aparece com destaque a doação de 15% da gleba para áreas públicas, que devem necessariamente ser localizar fora dos muros do empreendimento. A proposta autoriza a doação desta área em outra região da cidade, sem

exigir equivalência de valor, o que pode significar um prejuízo ao interesse público. Outra preocupação é garantir que o empreendimento não crie uma barreira física na cidade. Ele deve obedecer às diretrizes viárias, previstas no plano diretor, que é uma condição indispensável para o município poder autorizar a implantação de condomínios urbanísticos.

Embora neste aspecto tenha se chegado a um acordo (em parte por que o Fórum da Reforma Urbana – que ideologicamente poderia ter se oposto a este tipo de empreendimento – tenha aceitado esta proposta em contrapartida ao apoio dos setor empresarial ao Título de Regularização Fundiária), existe uma grande oposição à expansão desmedida dos condomínios urbanísticos, que reforça uma tendência forte à expansão horizontal e segregada nas cidades brasileiras.

Regularização fundiária nas APP's: empresários e movimentos de moradia versus ambientalistas e Ministério Público

Um dos pontos de maior polarização em torno do projeto de lei diz respeito a maneira como deve ser tratada a Áreas de Proteção Permanente APP's no meio urbano.

O substitutivo adota uma posição mais flexível do que a tradicionalmente defendida pelos ambientalistas e pelo Ministério Público, diferenciando as APP's em área urbana das demais, propondo a redução da faixa de proteção e permitindo a sua utilização, inclusive com supressão da vegetação por utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, como espaços livres de uso público ou de uso comum dos condôminos destinada a esporte, lazer e atividades educacionais ou culturais ao ar livre.

Assim, é proposta uma alteração no Código Florestal, reduzindo de 30 metros para 15 metros no entorno de cada margem dos cursos d'água de até 2 metros de largura, sendo que os de largura maior continuam a ter uma APP's de 30 metros em cada margem. Além disto, o substitutivo facilita a regularização fundiária de assentamentos informais situados em APP's, permitindo a legalização de assentamentos desde que respeite a faixa de 15 metros nas margens de cursos d'água, incluindo córregos, rios, lagos e reservatórios, com até 50 metros de largura.

Neste tema, entidades empresariais e movimentos de moradia se aliaram contra os ambientalistas e o Ministério Público, que rejeitam qualquer alteração do Código Florestal e defendem a preservação das faixas de 30 metros, intocáveis, ao longo de todos os cursos d'água. É interessante perceber que razões muito diferentes unem empresários e movimentos: enquanto os primeiros querem maximizar seus lucros e estão preocupados em viabilizar seus empreendimentos com maior rentabilidade, aproveitando ao máximo a área bruta para implantar mais lotes e/ou equipamentos de uso coletivo, os movimentos, por um lado, buscam viabilizar projetos habitacionais de

interesse social e regularizar assentamentos informais para garantir segurança jurídica na posse.

A aliança entre promotores imobiliários e movimentos de moradia – ao contrário do que possa parecer devido a um previsível conflito de classe – tem sido muito freqüente em diversas questões, onde tem prevalecido uma visão pragmática: ambos buscam reduzir o custo dos empreendimentos e desburocratizar e facilitar a aprovação ou regularização dos projetos. O grande conflito é exatamente entre estes dois grupo e as entidades ambientalistas e o Ministério Público que, em geral, acabam assumindo uma postura preservacionista, que alguns consideram elitista e outros como indispensáveis para garantir um desenvolvimento sustentável.

Licenciamento integrado: empresários versus ambientalistas e Ministério Público

Também neste ponto vamos encontrar um quadro de alianças e conflitos semelhante ao apresentado acima. Objetivando reduzir a burocracia e o tempo de aprovação dos projetos de parcelamentos, aspecto reivindicado pelos empresários do setor imobiliário e por prefeituras, o PL propõe a criação do licenciamento integrado dos aspectos urbanísticos e ambientais, que ficaria a cargo dos municípios que tivessem o que é denominado “Gestão Plena”.

Esta questão é particularmente importante no Estado de São Paulo, onde o licenciamento ambiental, a cargo do Estado, cria enormes obstáculos à concretização dos empreendimentos. Pela proposta do substitutivo em discussão, os municípios que tivessem “gestão plena”, isto é, Plano Diretor aprovado, Conselho de Política Urbana com participação popular e controle social e órgão competente, com técnicos qualificados, estariam credenciados a assumir o licenciamento unificado, sem necessidade de aprovação pelo Estado.

A proposta encontrou oposição dos ambientalistas e do Ministério Público do Estado de São Paulo, que entendem que este procedimento não garante a proteção ambiental e reduzem o poder do Estado no controle do impacto gerado pelos parcelamentos.

Por outro lado, há os que entendem que muitas prefeituras estão associadas aos interesses imobiliários locais e que não teriam condições de resistir às pressões dos empreendedores, inclusive por instâncias de controle social – que em tese deveriam exercer um papel ativo na garantia de regularidade no processo de aprovação – são frágeis e muitas vezes controladas pelos interesses econômicos.

Retomada de lotes de compradores inadimplentes: empresários versus entidades de defesa dos consumidores

Um dos maiores conflitos existentes no processo de discussão do substitutivo é a questão da indenização dos compradores de lotes que ficam inadimplentes e tem seu lote retomado pelo empreendedor. Os empresários não aceitam devolver os valores pagos, reajustados, e ainda a indenização das benfeitorias realizadas no lote. As entidades de defesa do consumidor entraram na discussão e, inclusive, conseguiram paralisar a tramitação do projeto, sob o argumento de que ele deveria ter sido discutido e aprovado na Comissão do Consumidor, episódio já relatado.

As condições, prazos e valores a serem devolvidos são controversas, uma vez que o empreendedor alega não ter recursos para retomar os lotes dos inadimplentes e indenizá-los a vista. Uma das soluções para enfrentar este problema foi estabelecer um prazo para a devolução equivalente ao tempo de pagamento original.

Loteamentos fechados: associações dos loteamentos versus moradores

Muitos loteamentos que não foram empreendidos como condomínios fechados, foram nas últimas décadas objeto de intervenções realizadas por associações de moradores que objetivavam transformar o loteamento numa espécie de condomínio, fechando ruas, implantando guaritas e fazendo obras e serviços nas vias e áreas públicas, sob argumento da insegurança e da precariedade da ação do poder público. Para custear os trabalhos, estas associações estabeleceram taxas mensais, que, na sua visão, deveriam ser pagas por todos os moradores. Não se tem uma estimativa precisa do número de casos deste tipo em todo o país, mas, aparentemente, parece ser uma questão bastante expressiva, pois apenas no Estado de São Paulo, afirma-se que existiriam cerca de 3 mil loteamentos fechados, com 900 mil famílias (informação da Associação dos Loteamentos Fechados e Condomínios Urbanísticos do Estado de São Paulo).

Ocorre que muitos moradores destes loteamentos “fechados” não aceitam o fechamento e seus encargos não reconhecem a associação e não pagam estas taxas, o que vem gerando fortes conflitos. As associações estão executando a dívida, o que implicaria para muitos a perda da própria propriedade. Estes moradores se organizaram, criando a Associação das Vítimas dos Loteamentos e a questão está sendo disputada na justiça.

O conflito existente no interior destes loteamentos foi transferido para a arena política no Congresso, com as duas partes buscando na lei maior amparo para se fortalecer na disputa judicial. As associações, organizadas na *Associação dos Loteamentos Fechados e Condomínios Urbanísticos do Estado de São Paulo*, buscam

introduzir uma emenda que objetiva regulamentar o loteamento fechado e exigir que todos os moradores cumpram as disposições e obrigações do Estatuto da Associação que obtiver a adesão de no mínimo 2/3 dos proprietários. Até o presente, não foram bem sucedidos e o substituto não aborda a questão dos loteamentos fechados, o que também não agrada os moradores descontentes que gostariam que a lei garantisse explicitamente seu direito de opção de não fazer parte da associação.

À guisa de conclusão: a necessidade de se aprofundar o debate urbanístico em torno da LRT

Qual é a proposta de cidade que pode ser vislumbrado a partir do Projeto da Lei de Responsabilidade Territorial, considerando que o parcelamento, como já foi dito, é a principal forma de expansão das cidades no Brasil. Seria simplista e injusto dizer: uma cidade dividida entre condomínios urbanísticos cercados e assentamentos informais urbanizados e regularizados, onde os aspectos ambientais são pouco valorizados. Mas infelizmente é esta a impressão que fica. E será que poderia ser diferente?

Não resta dúvida que é necessário, pragmaticamente, reconhecer situações de fato, o que reduz enormemente a possibilidade de uma lei urbanística deste tipo alterar um quadro urbano que já é dramaticamente empobrecido. Também é certo que a cidade expressa o que é a sociedade, e o grau de segregação e desigualdade presente na sociedade brasileira não poderiam gerar outro espaço urbano que não este.

Mas, ainda assim, é necessário sonhar e parece ter faltado neste processo interlocutores que, estando um pouco mais distantes das situações e interesses concretos, pudessem introduzir uma visão de futuro um pouco mais alentadora para nossas cidades. A Lei de Responsabilidade Territorial, até mesmo em decorrência do seu processo de elaboração, é resultado dos interesses muito concretos em torno desta questão, faltando entre os interlocutores uma visão urbanística mais utópica, que fosse capaz de introduzir, um pouco que fosse, o sonho de uma cidade menos parcelada e dividida.

Referências

- BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- COMISSÃO ESPECIAL destinada a proferir parecer ao PL 3.057/00. *Emenda Substitutiva Global ao PL 3.057 de 2.000*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006 (mimeo).
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. *Seminário sobre uso do solo e loteamento urbano*. São Paulo: Cepam, 1969.
- GROSTEIN, Marta. "A cidade clandestina: os ritos e os mitos". São Paulo: Tese de doutorado apresentada a FAU-USP, mimeo, 1989.
- INSTITUTO POLIS. *Estatuto da Cidade – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 2001.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Sistema Nacional de Informações Urbanas*. Relatório BIRD. Segunda versão, 2003.
- SILVA, Lisandro Pereira da. Defesa da municipalidade contra o arruamento clandestino para a especulação com terrenos. In: *Anais do I Congresso e Habitação*. São Paulo, Instituto de Engenharia, 1931.

Depoimentos

- Raquel Rolnik, Secretária Nacional de Programas Urbanos, Ministério da Cidade.
- José Eduardo Cardozo, Deputado Federal, Relator na Comissão de Constituição e Justiça e Presidente da Comissão Especial para proferir parecer ao PL3.057.

Introdução

No âmago da tensão urbana presente nas grandes cidades brasileiras está a profunda desigualdade que se estabeleceu entre a cidade formal – que segue as normas urbanísticas e o sistema jurídico de propriedade – e a cidade informal, surgida à revelia das conformações legais de ocupação do solo e de padrões mínimos de habitabilidade.

A ocupação informal – periférica, desassistida e deficiente de atributos urbanísticos adequados – constitui, na atualidade, um gigantesco problema social e ambiental que afeta cerca de metade da população das grandes cidades no País. As suas raízes estão localizadas na combinação de fatores históricos, tais como altos índices migratórios para as principais áreas urbanas, grandes desníveis de renda, baixos salários da maioria da população, altas taxas de desemprego, baixa escolaridade, atuação pública insuficiente na oferta de habitação social e controle do uso do solo, especulação imobiliária, bem como nas definições da legislação urbanística, desde os seus primórdios segregadora e excludente.

Dentre as iniciativas recentes para o enfrentamento dessa questão, destaca-se a aprovação da denominada Lei de Responsabilidade Territorial Urbana (Projeto de Lei 3.057/2000), sendo o foco deste artigo apontar os avanços, limites e perspectivas que poderão advir da aprovação dessa lei, na perspectiva da construção de cidades democráticas.

Em tramitação legislativa, esse projeto de lei foi amplamente discutido em audiências públicas com vários segmentos envolvidos com o tema. Foi aprovado em 30/11/2005, no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Câmara dos Deputados, com vistas a substituir a Lei Federal 6.766/1979 em vigor, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.

Preliminarmente, salienta-se que o conteúdo desse novo marco legal para parcelamento do solo nas cidades brasileiras se diferencia do anterior, sobretudo por reconhecer a cidade informal, fortalecendo e agilizando a regularização fundiária urbana, por promover o diálogo entre a questão social e a ambiental e por criar normas para as iniciativas em curso, de privatização de espaços públicos, como os condomínios fechados.

Ainda que sua elaboração tenha ocorrido de forma democrática, os desafios para a sua aplicação são imensos, diante de um longo processo histórico de exclusão social, nitidamente visível no ambiente construído das nossas cidades, através das muitas favelas, vilas e outros tipos de ocupação informal que se expandem nos morros, várzeas e nas periferias urbanas.

Como reverter esse quadro social construído ao longo de quase um século, cada vez mais complexo quanto às possibilidades de intervenção para sua melhoria, reconhecendo que as soluções demandam recursos vultosos e um formato ainda pouco consolidado de gestão participativa?

Será que as reivindicações postas por diferentes segmentos, que exigem justiça social e o direito de moradia, que postulam a defesa do meio ambiente, que promovem a privatização dos espaços públicos, entre outros interesses contraditórios quanto ao uso do espaço e investimentos públicos, permitem alguma negociação possível para um projeto coletivo?

Sem dúvida, as propostas contidas nesse projeto de lei abrem caminhos nesse sentido. Sobretudo porque tal iniciativa não nasce de forma isolada, mas sim no âmbito do movimento pela reforma urbana, revelando-se desde a Constituição Federal de 1988, com a exigência de planos diretores para as cidades médias e a possibilidade de direito à terra através do usucapião. Amplia-se com outras iniciativas, como o Estatuto da Cidade (2001), com a criação do Ministério das Cidades (2003), com a elaboração de uma Política Nacional de Habitação de Interesse Social (2004), com a aprovação do Fundo e Conselho Nacional de Habitação (2005), enfim, no bojo de regulamentações institucionais e jurídicas que se efetivam a partir de um longo processo de conquista social.

No seu conjunto, configuram a construção de uma nova sistemática político-institucional que busca criar estrutura, instrumentos e alocação de recursos próprios para consolidar, aos poucos, uma nova forma de gestão participativa e uma nova ordem jurídico-urbanística brasileira pelo direito à cidade e à cidadania.

Aí estão os princípios que norteiam os conteúdos dessa Proposta de Lei por uma Responsabilidade Territorial Urbana, que certamente deverá contribuir na perspectiva de redefinir a dinâmica de crescimento das nossas cidades, conforme análise a seguir,

pautada numa breve retrospectiva do papel da legislação urbana na indução da segregação e da exclusão nas cidades brasileiras.

A legislação urbana na indução da periferização, segregação e exclusão nas cidades brasileiras

Depois de um século de estabelecidas as primeiras legislações urbanísticas nas cidades brasileiras, é reconhecido que, desde os seus primórdios, as medidas adotadas não necessariamente implicaram a garantia de direitos sociais e melhorias das condições de habitabilidade no espaço urbano.¹

A regulação da ocupação urbana, em nome da questão higiênica, introduziu normas que condicionaram a localização de habitações para as camadas de baixa renda nos arrabaldes, proibindo a presença de casebres e cortiços nas áreas centrais, limitando também a construção de vilas operárias em terrenos fora da aglomeração urbana.

Ainda nessa mesma época, são estabelecidas as primeiras regras que deram origem à exclusividade de determinados bairros para fins residenciais, criando normas diferenciadas para bairros nobres nas aglomerações urbanizadas e para loteamentos no subúrbio popular. Essas regras atribuem lotes menores para as áreas mais distantes e maior permissividade no uso e ocupação do solo em relação a outras regiões mais valorizadas da cidade, induzindo, assim, a produção de lotes populares na periferia.

Verifica-se, portanto, que as normas seletivas por tipo de habitação em determinadas áreas urbanas contribuíram para intensificar o processo de segregação espacial da população pobre, empurrada para a periferia desde então. Por outro lado, ampliaram-se as possibilidades de lucros imobiliários, ao se fortalecer a segmentação da cidade por grupos de renda e, conseqüentemente, diferenciar o espaço construído. Considere-se, ainda, que há uma freqüente omissão do poder público em relação à forma de ocupação dos bairros pobres, deixando-os crescerem à revelia.

A urbanização acelerada que se verificou nas primeiras décadas do século passado logo suscitou a discussão do déficit habitacional, entendido como defasagem entre crescimento populacional e oferta de novas moradias. Entretanto, mais do que capacidade de produção, no âmago da questão está, de um lado, a distribuição profundamente desigual da renda, gerada no padrão de acumulação da economia brasileira, e, de outro, as condições que regem a produção capitalista imobiliária, que impõem um elevado preço ao direito de ocupação do solo na cidade.

Isso se evidencia com a ampliação do fenômeno de favelas nas periferias das grandes cidades brasileiras, como forma de eliminar os custos com aluguel, bem como com a grande quantidade de loteamentos irregulares e clandestinos, produzidos a custos mínimos, configurando um mercado paralelo ao segmento formal. Representam

situações que irão demarcar uma intensa segregação da pobreza no espaço urbano das grandes metrópoles.²

O capital imobiliário crescente implantou inúmeros loteamentos nos arredores urbanos, com características e investimentos diferenciados. Não encontrando uma ampla demanda solvável, capaz de, ao mesmo tempo, pagar pelo lote e pela construção da habitação, restringiu, para as populações pobres, os empreendimentos de parcelamento do tipo popular, sem infra-estrutura sanitária e viária, localizados em terras rurais ou em setores urbanos de menor valor na composição imobiliária. Geralmente, esses novos proprietários mantinham o aluguel anterior, até quando, quitado o lote, iniciavam, aos poucos, a autoconstrução da casa.

Mesmo havendo uma crescente demanda por novas habitações e uma significativa oferta de lotes populares, grande parte da população não tinha condições de acesso à produção formal. Intensificam-se, então, as favelas e os loteamentos clandestinos, o que acaba por pressionar o poder público a tomar novas iniciativas para a produção da habitação social. Inicialmente, isso ocorreu através dos Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAPs), criados na década de 1930, através das carteiras prediais para cada categoria profissional. Essa atuação foi seguida, em 1946, pela instituição de um primeiro órgão criado no âmbito federal com a atribuição exclusiva de solucionar o problema habitacional, a Fundação da Casa Popular (FCP), que atuou com produção pouco significativa até os anos sessenta.³ Com o surgimento do Banco Nacional de Habitação (BNH) na década de 1960, incrementa-se uma política habitacional vigorosa durante duas décadas, ancorada por um Sistema Financeiro de Habitação com recursos da poupança e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), mas que não alcançou as demandas da população de mais baixa renda, até a sua extinção em 1986, ainda que os resultados tenham sido significativos (1/4 do parque imobiliário produzido pelo sistema BNH/SFH).⁴

Por conseguinte, as cidades capitais, impulsionadas por grandes investimentos públicos, registraram intensos processos de produção imobiliária, valorização das áreas centrais e expansão urbana. Nesse processo, grande parte da ocupação do espaço urbano realizou-se informalmente, ou seja, à revelia dos sistemas formais de produção da moradia e das normas urbanísticas, conformando espaços de ocupação aleatória, densos, deficientes de infra-estrutura, portanto em condições de habitabilidade precária.

A construção da casa em áreas informais, quase sempre realizada pelo próprio morador em regime de autoconstrução, aos poucos, viabiliza uma solução habitacional barata, compatível com a baixa remuneração e a falta de outras oportunidades, embora deficiente de atributos urbanísticos. Diante da freqüente ilegalidade do terreno, as habitações também são edificadas informalmente, sem atender às normas edilícias estabelecidas pelo poder público.

O crescimento rápido e desordenado das franjas metropolitanas, a partir de processos de parcelamento do solo realizados por pequenos e médios agentes imobiliários, através dos loteamentos irregulares, bem como pelas ocupações coletivas, recebe incremento dos empreendimentos públicos construídos na periferia para famílias retiradas das áreas centrais, através de programas de remoção e renovação urbana. A crescente especulação imobiliária também contribui para que as famílias de renda mais baixa comercializem seus imóveis situados em áreas mais valorizadas, transferindo-se para a periferia.

Essa conjugação de processos na construção do território das grandes cidades contribui para a intensificação da segregação socioespacial, além de levar grandes parcelas da população à exclusão urbanística na produção de suas moradias.

O recuo da oferta regulada do solo impulsiona as ocupações informais

Assim, na expansão periférica ocorrida nessas cidades, movida pelo trinômio loteamento periférico, casa própria e autoconstrução, destaca-se a ação dos loteadores, que se caracteriza pelo modo arbitrário e especulativo como é definido o parcelamento do espaço, ação devidamente articulada a outros segmentos da iniciativa privada, como o transporte coletivo e a energia elétrica, sob uma vigilância pouco eficaz do poder público.⁵

As primeiras iniciativas para controle dessa questão surgem com medidas punitivas anunciadas na Lei 6.766/1979. Essa Lei, atendendo a uma reivindicação popular, criminaliza o loteador clandestino, possibilitando inclusive a suspensão do pagamento, tendo em vista a viabilização de obras de infra-estrutura que não foram implantadas pelo empreendedor.

Constituindo-se num ganho político para os adquirentes dos lotes, essas medidas acabaram contribuindo para o recuo de novos projetos do tipo “loteamento popular”, fazendo diminuir a iniciativa de mercado nesse segmento, diante das crescentes exigências urbanísticas de preservação ambiental. Agrega-se a isso, no declínio da produção de loteamentos populares, a escassez de terra urbana disponível nas metrópoles. Em paralelo, a pouca efetividade do Estado na oferta de solo urbanizado e a falta de controle em relação às ocupações aleatórias são fatores que contribuem para a ampliação de um mercado informal de terras.

Portanto, na questão da provisão habitacional para as camadas de baixa renda, o final da década 1980 é marcado por um panorama de recuo na produção “formal”, seja pela fase de recesso que se estabelece no SFH, com a extinção do BNH – mesmo tendo a Caixa Econômica como responsável pelos contratos pendentes e novos –, seja pela baixa oferta de loteamentos populares produzidos pela iniciativa privada.

A partir de então, observa-se, nas grandes cidades e regiões metropolitanas, um recrudescimento do processo de favelização, com a intensificação de ocupações coletivas, densificação e verticalização das velhas favelas, alternativa que se impõe para as populações “sem-teto” e “sem-emprego”, incrementando-se a permanência de cortiços nas áreas centrais.⁶

É possível afirmar que a expectativa do caráter “provisório” desse tipo de ocupação habitacional, fadado tendencialmente a desaparecer com o desenvolvimento capitalista de produção do espaço, não se confirma na realidade brasileira, agravando-se com os efeitos da globalização, diante do empobrecimento e do desemprego de grandes percentuais da população. Assim, frente às intensas demandas ocorridas neste século, a “desordem” não foi resolvida nem pelas concepções de planos urbanísticos modernos, nem pela via do mercado, nem pelas políticas habitacionais de erradicação de favelas e construção de conjuntos nas periferias urbanas.

Esse processo resultou, ao final do século passado, na consolidação de uma intensa segregação espacial entre pobreza e riqueza, configurando um ambiente construído extremamente precário, segmentado, complexo, guetificado pela violência urbana, excluindo grande parte de seus moradores dos direitos urbanos, enfim, de habitar dignamente.

Outro agravante na ocupação informal do solo urbano na atualidade é que, sem condições de acesso à terra urbanizada adequadamente, a população pobre passa a ocupar, sobretudo, os vazios urbanos mais vulneráveis ambientalmente, como charcos, encostas, mangues e outras áreas de risco, áreas fora do mercado, de baixo valor imobiliário e pouco fiscalizadas pelo poderes públicos, implicando altos custos de intervenção.

Como conseqüência, a informalidade e a ilegalidade da ocupação do solo têm sido marcas permanentes no processo de urbanização contemporânea e impoem-se visualmente na configuração das grandes cidades brasileiras, manifestando-se tanto na questão jurídica da propriedade da terra quanto na questão urbanística, relativa ao não-cumprimento das normas de uso do solo.

A primeira instância que se coloca na análise da legalidade, no que se refere ao contrato social capitalista para produção e uso de habitação, é a questão da propriedade privada do solo, quer pela aquisição direta, quer pelo contrato legal de permissão de uso, cessão, aluguel etc. O outro aspecto da legalidade da ocupação habitacional em áreas urbanas refere-se à questão normativa urbanística que, teoricamente, deve estabelecer e regular os critérios e normas de uma adequação para o bem-estar coletivo e a qualidade ambiental, pressupostos de garantia das condições mínimas de habitabilidade.

Assim, essas ocupações são consideradas *ilegais* tanto por terem se constituído sem passar pelos trâmites de controle municipal, como por não possuírem documentação escriturada de propriedade, condição essencial para serem submetidas à análise urbanística. Por outro lado, constituem ocupações *irregulares* aquelas que, submetidas à prefeitura, obtiveram *alvará* (licença de construção), mas se efetuaram sem obedecer às normas formalmente estabelecidas, não obtendo *habite-se* (licença para ocupação), embora tenham sido projetadas com padrões ditos *formais*. Geralmente, as áreas de favela são ilegais, e os loteamentos clandestinos, ocupações irregulares. No entanto, a realidade urbana sobre essa questão mostra-se mais complexa, sobretudo ao se considerar os altos índices de crescimento e densificação das áreas informais.

O Censo Demográfico de 2000 indicou para o Brasil um total de 1.650.548 domicílios construídos em 3.905 favelas, sendo aproximadamente 82% desse montante localizados nas 11 maiores áreas metropolitanas com cerca de 55 milhões de habitantes, concluindo-se que os domicílios em favelas, nessas metrópoles, equivalem aproximadamente a 10% do total de domicílios particulares permanentes aí existentes. Observe-se ainda que, comparativamente aos dados de 1991, quando foram levantados 1.144.344 domicílios em 3.346 favelas, o aumento registrado em 2000 correspondeu a 503 mil domicílios, o que representa 44% de crescimento. Por outro lado, verifica-se que o crescimento dos domicílios nas favelas ocorre em maior intensidade, praticamente constituindo-se no dobro daquele registrado para o conjunto de domicílios, tendo sido encontrados os índices de 4,2% a.a. e 2,8% a.a., respectivamente, entre 1991 e 2000.⁷ Considerando-se que o universo de favelas levantado pelo IBGE refere-se apenas às ocupações mais recentes, em situação de subnormalidade, evidencia-se que o índice de informalidade do solo na realidade urbana é muito mais amplo, estimando-se, atualmente, cerca de metade da população das grandes cidades morando em áreas informais.⁸

A revisão da Lei Federal 6.766/1979 e o maior rigor na vulnerabilidade socio-ambiental

A revisão da Lei Federal nº 6766/1979 tem sido uma demanda de vários segmentos da sociedade envolvidos com a questão da moradia. Ainda em vigor e instituída para regular os parcelamentos e loteamentos, essa lei mostra-se insuficiente para dar suporte às intervenções necessárias para a melhoria do amplo universo de ocupações informais, bem como para fazer frente à prática crescente de privatização de áreas públicas, através de loteamentos de uso exclusivo, conhecidos como condomínios fechados.

Também se verifica uma grande vulnerabilidade nas áreas de reservas ambientais urbanas, que passam a ser pressionadas por ocupações, ao tempo em que são mais vigiadas pelos ambientalistas, sem solução de demarcações restritivas.

Outro fator limitante da Lei 6766/1979 está no tratamento ao tema da regularização de assentamentos informais, especialmente nos poucos artigos que tratam da regularização de parcelamentos informais.

Na Lei Federal 9.785/1999, foram aprovadas mudanças pontuais que alteraram algumas exigências urbanísticas para a aprovação de novos parcelamentos, introduzindo mecanismos para facilitar o registro imobiliário dos projetos de regularização de parcelamentos. Não sendo suficiente para enfrentar a complexidade da questão, mantêm-se os grandes obstáculos à regularização de favelas e assentamentos informais de baixa renda em todo o País.

Impõe-se, na legislação em vigor, a obediência a parâmetros urbanísticos relativos às áreas públicas, faixas de preservação permanentes, entre outras exigências, o que se torna impossível, em decorrência da realidade das ocupações informais já consolidadas. Por conseguinte, essas áreas continuam a crescer à revelia de qualquer parâmetro de conforto ou bem-estar coletivo.

Essas são algumas das situações sem regulação e carentes de parâmetros adequados ao desenvolvimento das cidades na atualidade, o que vem impondo novas definições no trato da questão do parcelamento e da informalidade na ocupação do solo urbano.

O Projeto de Lei 3.057/2000 e o necessário diálogo entre justiça social, espaço público e a preservação ambiental

No bojo das insatisfações generalizadas com o marco legal em vigor para o parcelamento do solo, surge uma nova proposta normativa no âmbito da legislação federal para uso e ocupação do solo, através do Projeto de Lei 3.057/2000, que ficou conhecido como Lei de Responsabilidade Territorial Urbana.⁹ Vários substitutivos foram apresentados desde então, com exaustivas discussões e um conflituoso debate de interesses entre os diversos segmentos envolvidos: entidades governamentais, cartórios e registradores, entidades sindicais, movimento popular, associações de moradores, ONGs, loteadores e construtores, entre outros.

Finalmente, em 30 de novembro de 2005, a Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados aprovou por unanimidade o 5º substitutivo do deputado Barbosa Neto (PSB-GO), fundamentado em um amplo processo de discussão e negociação entre os vários segmentos interessados no tema. Ao iniciar os debates, o relator ressaltou sua importância para diminuir as desigualdades urbanas

no Brasil. O Projeto de Lei, ainda em tramitação legislativa, irá passar pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJC) da Câmara dos Deputados, para apreciação posterior pelo Senado.

Pela primeira vez, uma legislação integra os aspectos ambientais, urbanísticos e sociais do processo de urbanização, buscando romper a falta de diálogo entre a democratização do acesso à terra, a privatização crescente do espaço urbano e a preservação ambiental. Para isso, estabelece regras para as formas de parcelamento do solo urbano, que irão compreender: loteamento, desmembramento e condomínio urbanístico; reconhece e estabelece normas para a regularização fundiária sustentável e aprofunda as possibilidades de regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); cria parâmetros para ocupações em áreas de preservação ambiental; e avança nas possibilidades de simplificação de registros imobiliários para regularização urbanística.

Para o enfoque desta análise, destacam-se como principais conteúdos inovadores do texto aprovado:

- apresenta as responsabilidades do empreendedor e do Poder Público na implantação e manutenção de infra-estrutura e equipamentos comunitários nos parcelamentos;
- simplifica o processo de aprovação do projeto de loteamento, por meio da previsão de uma licença integrada que substitua as licenças urbanística e ambiental;
- ao integrar os licenciamentos, inova eliminando paralelismos, morosidades e contradições e procurando avançar na construção da especificidade da gestão ambiental urbana;
- promove incentivos para a produção de lotes populares por meio de procedimentos simplificados, flexibilização de parâmetros urbanísticos e ambientais, possibilidades de parcerias e diversificação de empreendedores (incluindo associações e cooperativas populares);
- regula os termos de devolução dos valores pagos em casos de rescisão contratual e dá garantias ao comprador;
- estabelece normas específicas para a regularização fundiária de interesse social e seu registro imobiliário, com a criação de novos instrumentos, como a demarcação urbanística e a legitimação de posse;
- compatibiliza os loteamentos com a legislação ambiental, em especial no que refere às normas sobre as Áreas de Preservação Permanente (APP);
- amplia e ajusta tipos penais já em vigor sobre o tema, consolidando a ordem urbanística como bem jurídico penalmente tutelado;

- fixa a faixa mínima de proteção de 15m ao longo dos cursos de água de até 2m de largura e define as situações em que será exigido um estudo prévio de impacto ambiental;
- permite o financiamento, a venda e a produção de lotes urbanizados com recursos do Sistema Financeiro de Habitação.
- permite a implantação de loteamentos fechados por mais cinco anos – contados da data de publicação da possível nova lei federal –, período a ser utilizado para adaptação das legislações municipais, a fim de poder recepcionar os condomínios urbanísticos.
- fortalece o Plano Diretor como instrumento básico do desenvolvimento urbano, consolidando a noção de parcelamento e regularização como parte fundamental de um processo público e coletivo de produção de cidade.

Aprovada, a nova lei deve fortalecer a competência dos municípios no que diz respeito à regulação do uso e ocupação da terra, através do estímulo ao planejamento e à gestão municipal democrática, à estruturação e capacitação técnica das prefeituras.

A nova lei favorece também a cooperação federativa, possibilitando a ação de consórcios intermunicipais e interfederativos para o exercício dessas competências. Dessa forma, considerando a enorme diversidade de situações existentes nos municípios brasileiros, a nova Lei propõe o conceito de gestão plena do uso e ocupação do solo para municípios com Plano Diretor, Conselho da Cidade paritário e órgãos técnicos de gestão na área urbano-ambiental, ou que participam de consórcios com essa finalidade, possibilitando a construção de regras e normas que dialogam com as especificidades locais.

Destacam-se, ainda, as possibilidades de ampliação do controle social em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), instrumento criado no âmbito do Estatuto da Cidade e dos planos diretores municipais, mas ainda com poucos avanços no que se refere à sua regulamentação integrada em termos jurídicos e urbanísticos.

Estreitamente vinculada à regulamentação de ZEIS está a regularização fundiária e urbanística, com objetivo de superar a dualidade entre a cidade formal e a informal. Ao propor normas, procedimentos e contrapartidas claras para legalizar aquilo que é regularizável do enorme passivo socioambiental existente em nossas cidades, incorpora e reconhece o direito à moradia, integrando-o à ordem urbanístico-ambiental do País.

Salienta-se ainda o estímulo à produção de lotes e de conjuntos populares no interior dos processos de planejamento municipal, não como exceção, o que é fundamental para criar novas condições de expansão urbana. A conjugação de muitos

desses aspectos poderá tornar os lotes urbanizados ou os conjuntos populares mais acessíveis, o que fortalece a nova política nacional de habitação.

Tanto para os novos parcelamentos como para regularização fundiária sustentável, a proposta abrange desde o projeto ao registro público, considerando todas as etapas e possibilitando que os programas de regularização existentes consigam chegar à sua plenitude, ou seja, a regularização urbanística, ambiental, administrativa e patrimonial com segurança jurídica.

Uma outra inovação do Projeto de Lei em análise é a preocupação de superação das ambigüidades existentes, nas cidades, entre o público e o privado, que se agravaram com a disseminação dos modelos contemporâneos de loteamentos fechados e condomínios. Para isso, a lei cria uma nova modalidade de parcelamento – o condomínio urbanístico –, onde os espaços internos de uso coletivo, como ruas e praças, são claramente privados, determinando-se que a doação dos 15% de áreas públicas obrigatórias para qualquer modalidade de parcelamento se dê fora do perímetro fechado. Considerando os impactos dessa modalidade de condomínios nas cidades, sua implantação está condicionada à existência de Plano Diretor e a leis municipais que atendam aos princípios gerais de acessibilidade universal a bens de uso comum e equipamentos coletivos estabelecidos.

Avanços, limites e perspectivas na construção de cidades mais democráticas

Esse processo de discussão democrática e transparente, desenvolvido até agora na Câmara dos Deputados, permitiu chegar a um Projeto de Lei que, sem dúvida, avança em pontos cruciais para uma maior justiça social, destacando-se, como principais aspectos para essa conquista, as seguintes definições:

- estabelece um capítulo específico com regras claras e ágeis para se proceder à regularização fundiária de interesse social, associada à perspectiva de regularização urbanística;
- garante a autonomia municipal para a aprovação de parcelamentos do solo e planos de regularização fundiária, incentivando os municípios a uma maior capacitação e à gestão plena;
- integra os licenciamentos urbanístico e ambiental, incentivando o desenvolvimento da capacidade de gestão democrática do território por parte dos municípios;
- combate a produção da irregularidade urbana, criando melhores condições de acesso aos lotes regulares para a população mais carente, garantindo o direito do consumidor do solo urbano.

No entanto, as tensões sociais e políticas presentes nas cidades brasileiras, nos dias atuais, associadas a uma maior complexidade do ambiente construído, questões refletidas nos diversos interesses expostos no processo de discussão desse projeto de lei, apontam para grandes dificuldades nas práticas e negociações possíveis, como já ilustram algumas questões emergentes.

De forma preliminar, ilustra-se esse conflito com os questionamentos do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que refuta a permissão de intervenções em Áreas de Preservação Permanente (APPs), principalmente no que diz respeito à supressão de vegetação. Foram realizadas reuniões públicas em várias regiões do País, no intuito de ouvir as reivindicações da população e entidades ambientalistas, para um embasamento técnico.

As pressões sobre as APPs não acabam por aí. Esse novo Projeto de Lei 3.057/2000 também preocupa ambientalistas, ao determinar que as ocupações irregulares implantadas até 31 de dezembro de 1999 sejam regularizadas apenas com autorização dos governos municipais e de mais nenhum outro órgão de outras esferas de poder.

No seu artigo 4, quando trata dos requisitos ambientais, o Projeto de Lei ainda prevê: “Admite-se a supressão da vegetação de APP por utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, nos casos previstos pela Lei nº 4.771, de 1965, e seus regulamentos, por resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA – e por esta Lei”.

Por outro lado, a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) e outras entidades, como o Secovi - SP, por intermédio da Comissão da Indústria Imobiliária (CII), tiveram importante atuação na defesa dos interesses da categoria, principalmente no sentido de manter o loteamento com perímetro fechado e controle de acesso, o chamado loteamento fechado, como forma alternativa de parcelamento do solo urbano.

Para os ambientalistas, essas ocupações, atualmente existentes em áreas urbanas de proteção ambiental, muitas em áreas de risco, se aprovadas e regularizadas, poderão causar problemas ambientais e sociais ainda maiores.

Por sua vez, a pressão social por direito à moradia mantém-se inflexível frente à possibilidade de remoção de famílias ocupantes em favor da preservação ambiental; aí também os interesses individuais esbarram na regulamentação de ZEIS.

Será possível atender conjuntamente a todos esses interesses, muitas vezes contraditórios?

Perseguir a solução de problemas sociais na ocupação do solo é, também, uma forma eficaz de perseguir a sustentabilidade urbano-ambiental. Esse é um projeto complexo, que exige, além da adoção de legislação específica para a regularização fundiária sustentável e para o licenciamento integrado de parcelamento do solo, um amplo pacto social e federativo, visando à implantação efetiva de uma

política de habitação de interesse social, integrada a uma efetiva política urbana e regional, participativa.

Essa definição política, apenas iniciada, certamente irá exigir uma longa aprendizagem, pautada em um processo democrático de transparência, de fortalecimento das organizações populares, de respeito ao coletivo e ao ambiente, exigindo recursos subsidiados e permanentes para fazer frente ao grande débito de reparação social neste País e uma solução de continuidade nas próximas décadas.

Notas

- ¹ Ver Raquel Rolnik. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel - FAPESP, 1997.
- ² Ver Ermínia Maricato. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- ³ Conforme Nabil Bonduki. *Origens da habitação social no Brasil*. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 1998.
- ⁴ Conforme Sergio Azevedo. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 4/107-19, 1988.
- ⁵ Ver Ermínia Maricato. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Omega Ltda., 1979.
- ⁶ Ver Angela Gordilho Souza. "Invasões e intervenções públicas: uma política de atribuição espacial em Salvador", 1946-1989. Rio de Janeiro, 1990. Dissertação de Mestrado apresentado ao IPPUR/UFRJ, 1990.
- ⁷ Conforme dados do IBGE, resultantes dos censos de IBGE, 1991 e 2000.
- ⁸ Para Salvador, somando-se às ocupações de invasões, os arrendamentos e outros parcelamentos informais, verificou-se que correspondiam, em 1991, a 32% da área ocupada predominantemente por habitação, onde moravam 60% da população, conforme Angela Gordilho Souza. *Limites do Habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX*, tese apresentada a FAUUSP, em outubro de 1999. (Publicada pela EDUFBA em 2000).
- ⁹ Foram consultados os seguintes sítios em junho de 2005: Câmara Federal dos Deputados - www2.camara.gov.br/publicacoes; Ministério das Cidades www.cidades.gov.br; Ambiente Brasil - www.ambientebrasil.com.br; Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista - www.assecob.org.br; Câmara Brasileira da Indústria da Construção - www.cbic.org.br.

Referências

- ASSOCIAÇÃO DOS EMPRESÁRIOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL DA BAIXADA SANTISTA. ASSECOB - Mail 003/06. www.assecob.org.br
- AZEVEDO, Sérgio. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p.107-119, 1988.
- BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 1998.
- CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO. CBIC discute Projeto de Lei que altera a Lei 6.766/79 e defende interesses da categoria. www.cbic.org.br
- CÂMARA FEDERAL DOS DEPUTADOS. Publicações e Estudos - Portal da Câmara dos Deputados. www2.camara.gov.br/publicacoes
- DANIELLE JORDAN/AMBIENTE BRASIL, 19/12/2005. www.ambientebrasil.com.br
- GORDILHO SOUZA, Angela. "Invasões e intervenções públicas: uma política de atribuição espacial em Salvador, 1946-1989". Rio de Janeiro, 1990. Dissertação de Mestrado apresentado ao IPPUR/UFRJ, 1990.
- GORDILHO SOUZA, Angela. *Limites do Habitar; segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX*, tese apresentada a FAUUSP, em outubro de 1999. (Publicada pela EDUFBA, em 2000).
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE, Censo de 1991.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE, Censo de 2000.
- MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Omega Ltda., 1979.
- MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Legislação. Comissão de Desenvolvimento Urbano. Projeto de Lei nº 3.057, 2000. www.cidades.gov.br
- ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel - FAPESP, 1997.

Dulce Bentes
Leonardo B. M. Tinoco

A LEI DE RESPONSABILIDADE TERRITORIAL URBANA E ESPECIFICIDADES REGIONAIS DO DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL

O substitutivo ao Projeto de Lei 3057 de 2000, que propõe a Lei de Responsabilidade Territorial Urbana a partir do processo de revisão da Lei Federal 6766/79, apresenta procedimentos para a aprovação de parcelamento do solo e regularização fundiária, em áreas urbanas. A formulação desse substitutivo contou com importante participação social, através do qual explicitaram-se conflitos, a exemplo da relação entre as necessidades da urbanização e da preservação ambiental. Também, confirmaram-se propostas de regulação do solo urbano fundamentais no processo de efetivação da função social da propriedade, com destaque para os projetos de regularização de parcelamentos irregulares consolidados em terras públicas e privadas. De uma forma geral, quer seja quanto às potencialidades, ou quanto aos limites, as propostas que configuram o substitutivo ao projeto de lei traduzem em sua construção o grande desafio que representa a definição de referências para a regulação do solo urbano em nível nacional, tendo em vista as diversas configurações regionais, a variedade tipológica das cidades identificada pelas regiões e aglomerados urbanos, cidades grandes, centros médios e pequenos, além das complexas formações físico-ambientais que constituem o território brasileiro.

Essa questão foi tema de debate em um dos Encontros Abertos coordenados pela ANPUR na 58ª Reunião Anual da SBPC¹, onde apresentamos uma reflexão sobre a Lei de Responsabilidade Territorial Urbana em sua relação com as especificidades regionais do desenvolvimento urbano no Brasil. Neste artigo, assinalamos as principais idéias e contribuições evidenciadas durante o Encontro, visando aprofundar a discussão sobre o substitutivo ao Projeto de Lei 3.057 em processo de revisão no país desde 2001.² Considerando que as propostas do substitutivo ao projeto de lei abrangem diversos temas, a exemplo dos condomínios urbanísticos, dos novos parcelamentos, da regularização fundiária e da gestão integrada, enfocamos na análise as formulações

que tratam da regularização fundiária em sua relação com a legislação ambiental. Isso porque a interface desses temas explicita dinâmicas que são muito exemplares das questões que se colocam entre a formulação de instrumentos de regulação do solo urbano e as especificidades regionais do desenvolvimento urbano no país. Observa-se, nesse caso, que associadas às formações socioespaciais dos assentamentos irregulares das metrópoles, aglomerados urbanos, médias e pequenas cidades brasileiras encontram-se nas Áreas de Preservação Permanente (APPs) configuradas em formações ambientais distintas no território nacional, como as florestas Amazônica, Atlântica, Cerrado, Caatinga, Pantanal, restingas e áreas de influência marinha e fluvial. Todas essas áreas exigem procedimentos próprios para a definição de mecanismos de proteção ambiental, sobretudo em sua articulação com os objetivos de parcelamento do solo e demais ações de regularização fundiária. É no campo dessas relações e dinâmicas que buscamos refletir sobre o substitutivo ao projeto de lei e as especificidades do desenvolvimento urbano do país.

Desenvolvimento territorial e urbano brasileiro: aproximações com as especificidades regionais

Diversos são os recortes de observação do território nacional: biomas, físico-territorial, político-geográfico, categorias econômicas, climatológico, dentre outras, que refletem a diversidade urbano-regional do país. E em se tratando de ambientes, variando do subtropical ao semi-árido, do litorâneo ao amazônico, é natural que o território brasileiro apresente diversidades, as quais associadas à formação étnica, às relações sociais e a evolução político-econômica, constituam-se em especificidades regionais.

Essa conjunção de fatores inter-atuantes no território e na sociedade definiu mudanças consideráveis no processo de urbanização, durante o último século, constituindo-se em inflexões aceleradas em curto espaço de tempo na formação sócio-espacial das regiões, especialmente se comparado aos países industrializados dos continentes europeu e americano. A modificação na construção do espaço, definida por Santos (2005) como a evolução do meio natural para o meio técnico e, deste, para o meio técnico-científico-informacional³, condicionou a dinâmica urbano-regional (e foi condicionado por ela) onde cada vez mais “as cidades, ou o espaço político e sociocultural formado a partir delas se tornaram o centro da organização da sociedade e da economia.” (MONTE-MÓR, 2006).

No processo de urbanização brasileiro, verifica-se que as modificações na transformação do espaço, nos termos em que Santos (2005) conceitua, não ocorrem da mesma forma nas diversas regiões do país. Os efeitos dos processos de mecanização do meio rural e as fronteiras cada vez mais tênues entre o rural e o urbano são

indicadores de dinâmicas que informam sobre as diversas formas de transformação do espaço territorial e urbano.

A mecanização do meio rural verificou-se no momento da industrialização brasileira, ocorrendo de forma mais intensa nas regiões sudeste e sul e, posteriormente, no centro-oeste do país.

A partir do século XX, a dinamização do comércio nas cidades imputou nova realidade no campo econômico e na dinâmica de ocupação urbano-territorial com a entrada da burguesia comercial nos “intramuros” da cidade. Em meados do século XX, a indústria demandava ao setor agropecuário, através de comandos do mercado sobre as atividades de produção, atraía mão-de-obra desqualificada do campo e direcionava os investimentos públicos na constituição de seus “parques industriais” e nas vilas operárias.

As mudanças observadas nas relações entre as diferentes regiões ultrapassavam os limites da implantação da infra-estrutura – principalmente estradas, educação, telecomunicações e energia – ou do equipamento do campo, mas abrangia sobretudo as relações econômicas, sociais e culturais, inclusive em sua base estrutural: a família, resultando em transformações marcantes na forma de uso e ocupação do espaço regional, impingindo uma nova dinâmica urbano-territorial, caracterizada de forma crescente por uma pluriatividade no meio urbano e no rural, estreitando as relações estabelecidas entre os moradores do campo e da cidade, diluindo a fronteira do “perímetro urbano” e se estabelecendo de forma difusa nos territórios municipais, com a constituição de “ilhas de prosperidade”, conforme qualifica Lopes (VEIGA, 2003)⁴.

Até meados da década 40, verifica-se a presença marcante das relações hegemônicas do campo sobre a cidade, caracterizado por fluxos sociais, econômicos e políticos, determinantes da forma, estrutura e funções urbanas, relatado por Furtado (1977)⁵ como uma prática sociopolítica de “castas de senhores e escravos”, as quais, ao lado de “grupos oligárquicos e da massa camponesa politicamente desqualificada”, foram sendo substituídas por “duas classes essencialmente urbanas: o proletariado e os grupos médios”. Essas mudanças transformaram a realidade socioespacial do país, de forma crescente, de um país tipicamente rural, com predominância da atividade agrícola, para uma atividade econômica semi-industrial. Entretanto, o processo de industrialização (a constituição do meio técnico), não ocorreu da mesma forma em todas as regiões, o que resultou em diferenças marcantes e em especificidades regionais no território brasileiro, com efeitos sobre as realidades regionais e entre campo e cidade.

A partir de meados do século XX, a produção tipicamente rural vai transcendendo para atividades não-rurais, não-agrícolas e outras com características tipicamente urbanas. Fortalece-se o setor de serviços, especialmente nas aglomerações urbanas, mas mantendo as características advindas da industrialização. A “sociedade urbana”⁶ se

estende para o espaço rural e estabelece nova dinâmica urbano-regional, enquanto a agropecuária ressurte-se, por um lado, da perda de competitividade de seus produtos e, conseqüentemente, do enfraquecimento econômico de sua atividade, resultando em necessidade de busca de alternativas para manutenção da renda familiar, por parte dos moradores camponeses. Por outro lado, o país torna-se um grande exportador de produtos tradicionais (café, cacau, algodão) e de produtos não tradicionais (soja e cítricos). Com a entrada da força do capitalismo no campo, consolida-se o agronegócio, e transformam-se as relações socioeconômicas existentes no meio rural, além da ocupação territorial, tornando espaços praticamente naturais em grandes glebas de monocultura, com seus impactos ambientais e sociais decorrentes.

Em meados da década de 60, além do crescimento populacional, ampliam-se os setores de renda média e as relações de consumo são estimuladas pela disponibilidade do crédito popular extensivo, fortalecendo ainda mais os setores industrial e comercial. Há transformações na dinâmica econômica regional concentradora, passando a uma economia mais desconcentrada, na qual a difusão da modernização se dá nas relações de acúmulo de capital, na tecnologia e nas formas de organização social. O processo de ocupação do território, levando consigo investimentos em infraestrutura, mecanização e, seqüencialmente, informatização do campo, consolidando o meio técnico-científico-informacional, na abordagem de Santos (2005).

Na década de 70, a soja e a pecuária rompem as fronteiras do cerrado e adentram a região amazônica pelas mãos de trabalhadores e empresários do Sul e Sudeste e do próprio Centro-Oeste brasileiro. No Nordeste, as culturas canavieira e algodoeira entram em declínio, decorrentes de preços internacionais e posteriormente da entrada de pragas e doenças (doença do carvão na cana-de-açúcar e do bicudo no algodoeiro).

O mundo rural deixa de ser só agricultura e pecuária, à semelhança do que ocorre em outros países, em especial da Europa. O impacto dessas transformações no meio rural brasileiro evidenciou-se pela configuração de um espaço cada vez mais heterogêneo, diversificado e não exclusivamente agrícola.

Na divisão socioespacial do trabalho, as relações estabelecidas entre a cidade e o campo constituem, segundo Monte-Mór (2006), a “centralidade e a periferia do poder na organização social”. A intensificação da comunicação nesse espaço territorial, facilitando o acesso a bens e valores urbanos, somada ao desemprego e ao aumento da violência urbana, garantem a diversidade social e a competição e cooperação inter e intra-regionais.

Na fase contemporânea, Monte-Mór (2005) aponta a integração crescente em torno das economias urbanas, com a predominância do setor terciário em expansão e comandam espaços produtivos industriais e agrícolas cada vez mais dispersos (e integrados) nos territórios. Reitera que “[...] a definição de limites metropolitanos ou

rurais e urbanos em regiões tão distintas como o sudeste ou as fronteiras recentes da Amazônia e Centro-Oeste torna-se cada vez filigrana ou artifício metodológico”.

Envolto em complexidade crescente, o estabelecimento de formas precisas sobre os limites entre o rural e o urbano, torna-se igualmente crescente a exigência de revisão das normas que objetivam a regulação do solo urbano e dos procedimentos de identificação e análise das dinâmicas socioespaciais.

Se de um lado os processos urbanos têm aprofundado a inter-relação socioespacial entre cidade e campo, de outro, a forma como essa caracterização é estabelecida pelos órgãos oficiais no Brasil, também tem dificultado a conceituação e, por conseguinte, a análise e regulação desses espaços. O IBGE (1991)⁷, por exemplo, define que:

Na situação urbana consideram-se as pessoas e os domicílios recenseados nas áreas urbanizadas ou não, correspondentes as cidades (sedes municipais), às vilas (sedes distritais) ou às áreas rurais isoladas. A situação rural abrange a população e os domicílios recenseados em toda a área situada fora desses limites, inclusive os aglomerados rurais de extensão urbana, os povoados e os núcleos. (IBGE; Censo 1991, apud SILVA; J. G., 1997, p. 3)

Os parâmetros então utilizados pelo IBGE referem-se ao número de pessoas e localização no território, para a definição de sua situação domicílio como urbano ou rural. Segundo Veiga (2003), apenas o Brasil, El Salvador, Equador, Guatemala e República Dominicana ainda qualificam o espaço territorial como urbano ou rural, considerando o número de habitantes e sua localização.

Segundo Silva (1997), nos EUA, é rural o que não reside em aglomerado com mais de 10 mil habitantes ou nos limites externos de uma cidade de mais de 50 mil com uma densidade populacional inferior a 100 habitantes por milha quadrada. No continente europeu, verifica-se situação diferente, entretanto, com conceituação mais próxima que aquela utilizada pela OCDE⁸. Na Alemanha, as áreas rurais são aquelas que têm uma densidade inferior a 100 habitantes por km² e pela ausência de cidades de mais de 100 mil habitantes e, na França, a população rural engloba todos os habitantes das pequenas aglomerações, quaisquer que sejam as atividades que exerçam inclusive a parcela daqueles que se dedicam ao trabalho na agricultura, isto é, a população agrícola. No caso francês, entra um novo parâmetro de análise, qual seja a situação da atividade desenvolvida pelo cidadão pesquisado. Um pequeno comerciante residente num ‘village’ francês, sem ser agricultor, é para a França um rural, enquanto um agricultor brasileiro que more na cidade é aqui considerado um legítimo urbano.

Ainda que se utilize a metodologia oficial adotada para a definição da população urbana e rural e que se considere as dinâmicas urbano-regionais nas diferentes regiões

brasileiras, ainda seria por demais complexo categorizar da mesma forma, por exemplo, um cidadão da Reserva Extrativista Cazumbá-Iracema – RESEX (AC), no Acre, um tropeiro dos campos sulinos, um “bóia-fria” da cana-de-açúcar de Ribeiro Preto, em São Paulo, um suinocultor de Viçosa, em Minas Gerais, um caprinocultor em São Paulo do Potengi, no Rio Grande do Norte, dentre outros. Isso poderia ser confundido pelas diferentes atividades rurais que desempenham como fator preponderante para inferência das especificidades das dinâmicas urbano-regio-nais que experimentam.

Essas fronteiras entre o rural e o urbano traduzem igualmente expressivas diferenciações sociais decorrentes do caráter excludente que caracteriza os modelos de desenvolvimento urbano do país. O desenho do espaço urbano na formação social brasileira se fez sob a égide de um processo desigual de urbanização, quanto aos aspectos regionais, intra-regionais e intra-urbanos, gerando espaços de ocupação urbana segundo níveis socioeconômicos distintos. A esse quadro soma-se o histórico de ausências da participação social nas construção dos mecanismos e instrumentos de gestão urbana, sobretudo no regime de governo autoritário das décadas de 1960 a meados dos anos 80, que agravou sobremaneira os problemas de distanciamento entre as normas e as realidades sociais e físico-ambientais do país.

Com expressões desses processos, vivencia-se na atualidade o contraponto entre as áreas estruturadas das cidades e as periferias urbanas inacabadas, destituídas de infra-estrutura e insalubres. Segundo dados do IBGE (2000), os assentamentos precários estão presentes em 97% das cidades com mais de 500 mil habitantes. Nas cidades com população entre 100 e 500 mil, estão presentes em 80%, e em 45% daquelas que apresentam entre 20 e 100 mil habitantes.

Também a concentração espacial nos estados ocorre de forma desigual. Segundo o Censo 2000⁹ próximos de 84% das cidades brasileiras têm menos de 20.000 habitantes, 70% têm menos de 10.000 e apenas 20% têm menos de 2.000 habitantes. No país, as Regiões Metropolitanas concentram quase 30% da população brasileira e aproximadamente 400.000 residentes em favelas, crescendo acima da média nacional (acima de 2% a.a.), ainda que esteja ocorrendo uma desaceleração desse crescimento em período mais recente.

Essas configurações socioespaciais se articulam a uma base ambiental, cuja diversidade não é menos expressiva. Qualificado por vários autores como um país *megadiverso*¹⁰, o Brasil apresenta um conjunto de Biomas, os quais o IBGE classifica como Amazônica, Atlântica, Cerrado, Caatinga, Pantanal, restingas e áreas de influência marinha e fluvial. Para efeitos de construção dos instrumentos de regulação do solo urbano, é imprescindível a verificação de que nas cidades, núcleos, distritos e outras expressões das formações urbanas, esses ambientes interagem com o universo das

ocupações e moradias precárias e irregulares. Estas constituídas ao longo do processo de urbanização do país, nos marcos de um crescimento urbano e econômico gerador de dinâmicas intra-urbanas que produzem e reproduzem as desigualdades sociais e que têm na segregação a sua expressão maior. Ainda que não reflita o universo total das favelas que se encontram nessas áreas estratégicas do patrimônio ambiental, é muito expressivo o número de 1.355.316 moradores de favelas em Regiões Metropolitanas (Figura 01), conforme Maricato e Tanaka (2006) destacam em suas análises sobre o planejamento urbano e a questão fundiária do país¹¹.

Então, como estabelecer instrumentos de regulação do solo urbano que traduzam realidades socioespaciais e conflitos ambientais tão díspares? E uma vez estabelecidos tais instrumentos, quais as possibilidades de aplicação que os mesmos terão no cumprimento de seus objetivos, sem, contudo, perderem-se nos embates sobre a aplicabilidade e legitimidade ou, nas abordagens setoriais, eminentemente ambientais, por exemplo, com demandas por adequações a cada caso? Como traduzir nas normas as especificidades urbano-regionais, historicamente observadas no desenvolvimento socioespacial do país? Certamente que essas questões não podem ser analisadas de forma dissociada dos movimentos que a sociedade brasileira vem realizando, pelo menos desde o processo constituinte de 1988, no sentido da definição e ampliação dos direitos dos cidadãos à cidade e ao ambiente sadio, da democratização da gestão pública com ampliação e efetivação dos processos de participação social. Assim, buscamos a seguir situar a Lei de Responsabilidade Territorial Urbana em suas relações com o processo em curso de redefinição e elaboração dos instrumentos da política urbana nacional.

Lei de Responsabilidade Territorial Urbana: elos e conflitos com os demais instrumentos da política urbana e ambiental brasileira

A revisão da Lei 6766/79 expressa na proposta do substitutivo de Lei 3.057 de 2000 inscreve-se na trajetória de revisão do marco regulatório da política urbana brasileira em curso a partir da Constituição Federal de 1988. Sobre os instrumentos de regulação do solo urbano, duas questões centrais são pontuadas nesse percurso: a necessidade de recuperação da dimensão política do planejamento, com o aprofundamento das modalidades e instrumentos de participação social; e a necessidade de aproximação dos instrumentos de aplicação da política urbana com as realidades social e físico-ambiental das cidades.

Fundadas na evidência da grave crise social e ambiental que marcam o processo histórico de expansão das cidades brasileiras, essas questões foram articuladas, no

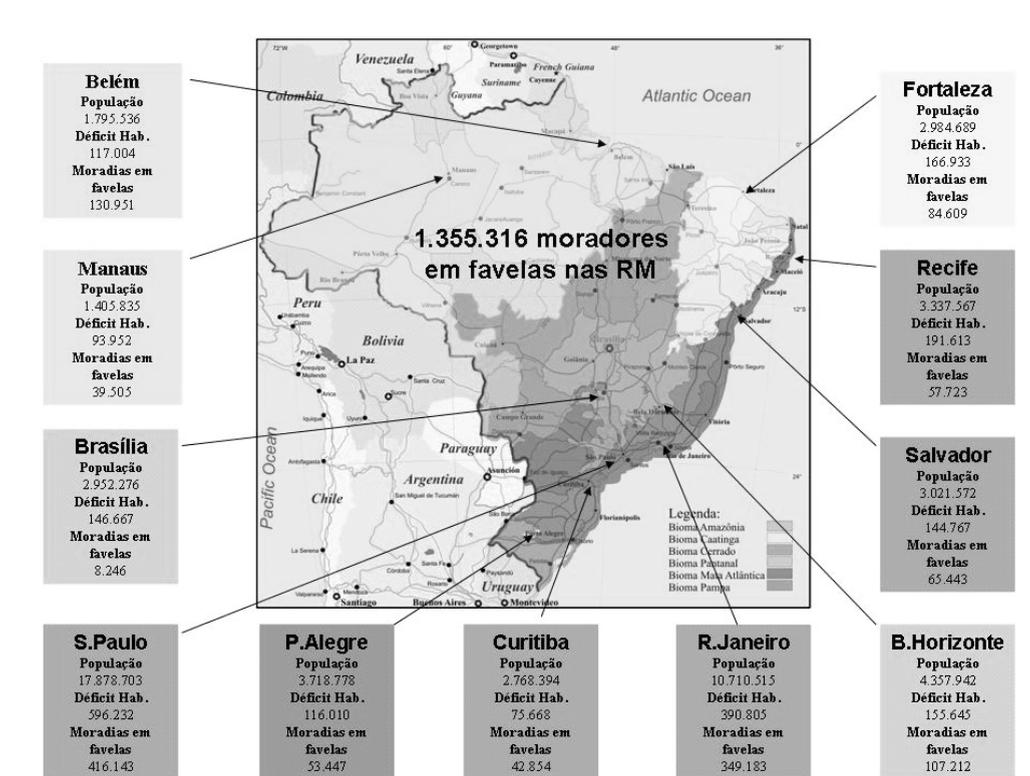


Figura 1
 Biomas e favelas em Regiões Metropolitanas no Brasil

Fontes: Mapa -IBGE - <http://www.ibge.gov.br>
 Dados Estatísticos: IBGE, 2000 apud Maricato e Tanaka (2006)

campo conceitual, ao direito das pessoas que vivem nas cidades, ganhando destaque o reconhecimento do Direito à Cidade como princípio norteador da Política Urbana. Na definição de Saule Jr¹², trata-se de um modelo mais igualitário de vida urbana, no qual a cidade é concebida como produto histórico e fruto do trabalho coletivo. Pressupõe a adoção de uma política redistributiva que inverta as prioridades relativas aos investimentos públicos e se traduza na garantia de acesso de toda a população aos benefícios da urbanização. Nessa perspectiva é indissociável a idéia de enfrentamento dos problemas sociais e de degradação ambiental das cidades com a busca de efetivação dos direitos urbanos e do direito ao meio ambiente.

Essa abordagem teve notoriedade na década de 1980 com a proposta de reforma urbana¹³. Segundo Ribeiro, 2003¹⁴, os problemas urbanos foram vistos como resultado da relação de força estabelecida na cidade brasileira em torno da apropriação privada dos benefícios geradas, em termos de renda, pela intervenção pública, sem que se

verificasse qualquer retorno à coletividade. De acordo com o autor, tal concepção se contrapôs ao diagnóstico demográfico predominante no período autoritário, segundo o qual os problemas urbanos, como a carência de serviços urbanos, o crescimento das favelas, dos loteamentos periféricos e a elevação do preço da terra, estavam relacionados ao crescimento excessivo das cidades. O projeto de reforma urbana objetivou a instituição de um novo padrão de política urbana, tendo como eixos norteadores:

[...] a gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de exercício da cidadania e aumentar a eficácia / eficiência da ação governamental; o fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos de política fundiária, que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização; inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça às necessidades coletivas de consumo da camadas populares submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana. (RIBEIRO, Luiz César, 2003, p.13)

A consecução dos princípios citados implica, necessariamente, no tratamento central da questão fundiária no País, exigindo portanto uma regulação efetiva do Estado sobre os processos de apropriação da terra urbana e sobre a forma de distribuição dos benefícios gerados no processo de urbanização, na ótica do Direito à Cidade. Assim, os instrumentos de regulação do solo urbano, dentre os quais o substitutivo de lei 3.057 de 2000 se inclui, são espaços privilegiados de efetivação dos direitos urbanos e do direito ao meio ambiente.

Dentre os instrumentos da Política Urbana, destacam-se a Constituição Federal (em especial os Artigos 182 e 183 da Política Urbana e Art. 225 do Meio Ambiente), as Constituições Estaduais, as Leis Orgânicas dos Municípios, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e Planos Diretores, que atualmente estão em fase de revisão ou elaboração, segundo indicações do Estatuto da Cidade. A legislação ambiental, notadamente o Código Florestal (Lei 4.771/1965) e as Resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), além das normas que regem o Patrimônio Público da União (Lei 9.760/1946), perpassam de forma transversal o conjunto dos instrumentos urbanísticos (Figura 2), assinalando mecanismos de proteção dos recursos naturais estratégicos, mas explicitando também conflitos no trato das questões sociais vivenciadas nas cidades.

O substitutivo de Lei 3.057/2000 definiu um Título específico sobre Regularização Fundiária Sustentável de Áreas Urbanas, propondo a necessária adequação do novo texto da Lei 6766/1979 vigente à realidade social das cidades, cujo quadro de

informalidade e irregularidade urbana mencionado anteriormente exige reconhecimento e definição de mecanismos por parte da legislação.

No entanto, durante o processo de discussão do substitutivo de lei, explicitou-se o problema das favelas e demais assentamentos precários em áreas de interesse ambiental, que confrontou diretamente com os objetivos das áreas de preservação permanente definidas em lei federal. Foi evidenciado que a questão socioambiental existente nas cidades é pouco apreendida por parte da legislação ambiental. Construídos a partir de universos e realidades socioeconômicas e físico territoriais das áreas rurais, e portanto completamente distintas daquelas verificadas em áreas urbanas, os principais instrumentos da política ambiental exigem adequações para a sua aplicação em áreas urbanas.

É fato que esses assentamentos, conforme relata Fernandes (2002), geralmente ocupando as áreas ambientais mais frágeis e protegidas por Lei, na forma de “ocupações irregulares e inadequadas do meio ambiente”, decorrem do “padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento, legislação e gestão das áreas

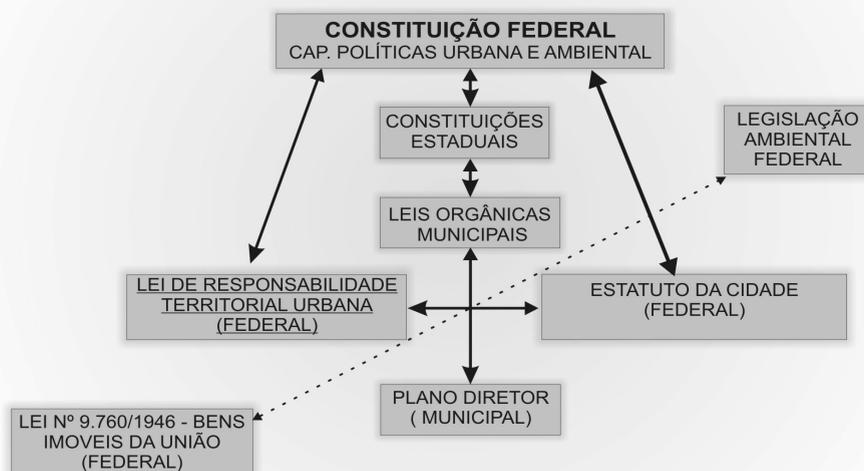


Figura 2
 Marco regulatório da política urbana brasileira
 Principais instrumentos

urbanas”. Então o que se procura discutir não se limita ao enfoque biocêntrico, mas a áreas urbanas consolidadas, a processos de segregação social e urbana que nem os governos, a sociedade ou a Legislação foram capazes de orientar. Hoje, esses assentamentos se constituem em cidades reais, qualificadas em suas nuances urbanísticas e em seus problemas socioambientais e que, portanto, as legislações em processo de revisão ou formulação não podem desconsiderar. Um exemplo relevante é dado pela Resolução CONAMA 369¹⁵, a qual “dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP”. Essa Resolução abre a possibilidade de regularização fundiária em áreas protegidas e o destaque de intervenções com objetivos de interesse público nessas referidas áreas. Portanto, no caso do substitutivo de Lei 3.057/2000 em questão, a discussão que suscitou e as propostas encaminhadas sinalizam avanços no sentido de aprofundamento dos instrumentos da política urbana e ambiental.

Considerações finais

Buscamos refletir nesse artigo sobre o substitutivo de Lei 3.057 de 2000 em suas relações com as especificidades do desenvolvimento urbano no Brasil. Assinalamos o desafio da proposição de instrumentos para a regulação do solo urbano em nível nacional, levando-se em conta as diversas configurações regionais, além das complexas formações físico-ambientais que constituem o território brasileiro. A análise sobre especificidades do desenvolvimento urbano do país possibilitaram o apontamento de questões que informam sobre potencialidades e desafios dos instrumentos de regulação do solo urbano em seus processos de revisão e formulação. Nesse sentido, destacamos que:

- A experiência do substitutivo de Lei 3.057 de 2000 explicitou e trouxe para o debate lacunas que se verificam no relacionamento entre a legislação urbanística e a ambiental, quando referidas às áreas urbanas. Para além das diferenças nas formações físico-ambientais, a exemplo dos Biomas, são os processos sociais relacionados sobretudo à questão da moradia que de fato definem as principais inadequações e dificuldades na abordagem das ocupações irregulares em áreas de preservação permanente;
- A compreensão acerca do padrão excludente de desenvolvimento do país, e seus efeitos sobre a segregação urbana e a degradação ambiental a ela associada, é um fator que confere conteúdo relevante à abordagem socioambiental, necessária no processo de formulação da legislação urbana do país, e da qual

o substitutivo de Lei 3.057 de 2000 é um exemplo, além dos Planos Diretores em fase de revisão /elaboração em todo Brasil;

- Na análise dos níveis de diferenciação do território nacional, verificamos que, quer seja pelas tênues fronteiras entre o rural e o urbano, quer seja do ponto de vista dos biomas nacionais, a relação entre a legislação urbana e ambiental pressupõe escalas de planejamento, através das quais, é dado que os embates mais expressivos estão nas cidades. No tratamento das áreas urbanas consolidadas¹⁶, normalmente com elevado índice de fragmentação de ecossistemas decorrente de ocupações irregulares de assentamentos informais, loteamentos clandestinos, irregulares ou ilegais, ou do histórico processo de ocupação urbana, há que se estudar cautelosamente a eficácia do estabelecimento de determinadas áreas protegidas com fins de conservação ou preservação ambiental. Esse é um elo importante entre a Lei Federal de Parcelamento do Solo – expresso aqui pelo substitutivo de Lei 3.057 de 2000, os Planos Diretores e a Legislação Ambiental. Nesse caso, a primeira escala diz respeito às estratégias de Proteção Ambiental (seja conservação ou preservação) de áreas representativas dos biomas nacionais ou de ecossistemas de grandes extensões, que ultrapassam os limites municipais, seja de âmbito estadual ou federal. A segunda escala diz respeito às estratégias de Proteção Ambiental de áreas representativas dos ecossistemas localizados nas áreas agro-silvícolas no âmbito dos municípios. Finalmente, a terceira escala refere-se às áreas urbanizadas dos municípios voltados à proteção de fragmentos de ecossistemas, do meio abiótico e da gestão do meio ambiente urbano e suas inter-relações com as questões socioambientais nos seus diferentes espaços.
- Concluindo, assinalamos a partir do processo de discussão do substitutivo de Lei 3.057 de 2000, notadamente no campo da regularização fundiária - conteúdo que privilegiamos em nossa reflexão nesse artigo, a importância de que se estabeleçam critérios mais objetivos e mais precisos de planejamento e gestão urbana e ambiental nas diferentes escalas, respeitando-se as dinâmicas socioespaciais, a biodiversidade dos biomas, a cultura dos diferentes povos que ocupam o território nacional e suas especificidades regionais e locais. Aponta-se para um processo de revisão e formulação da legislação que aprofunde democraticamente as regras de ordenamento do uso e ocupação do território, sem estandardizar os componentes socioambientais e as dinâmicas urbano-territoriais que conformam a identidade e a diversidade do país e do seu povo.

Notas

- ¹ Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC - 16 a 21 de julho de 2006 - Florianópolis - SC.
- ² Toma-se como base de análise o 4º Substitutivo ao PL 3.057 aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Câmara dos deputados em dezembro de 2005.
- ³ Segundo SANTOS, Milton (2005), o meio natural refere-se àquela “fase da história na qual o homem escolhia da natureza aquilo que considerava fundamental ao exercício da vida”; o meio técnico é marcado pela “mecanização do território” e o técnico-científico-informacional destaca a forte presença da ciência e da técnica “nos processos de remodelação do território essenciais às produções hegemônicas” aliados a evolução técnica e tecnológica dos fluxos comunicacionais intra e inter-regionais.
- ⁴ No prefácio do Livro *Cidades Imaginárias* (VEIGA, José Eli, 2003), Juarez Rubens Brandão Lopes refere-se aos municípios “tipicamente rurais” que estão vivenciando “processos de dinamismo, (i.é. em direção às cidades não-imaginárias), e constituindo verdadeiras ilhas de prosperidade”.
- ⁵ O autor discorre sobre o curto espaço de tempo (menos de meio século) em que ocorreram essas mudanças nas relações entre o rural e o urbano no país (FURTADO, Celso, 1977, p. 2-3.).
- ⁶ Henri Lefebvre (1999) conceitua a “sociedade urbana” como a expressão teórico-dialética da dinâmica evolutiva estabelecida entre o rural e o urbano.
- ⁷ Introdução do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 1991.
- ⁸ A OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2006.
- ⁹ IBGE, Censo Demográfico Brasileiro – 2000. Rio de Janeiro, 2001.
- ¹⁰ MITTERMEIER, R.A. *Megadiversity: Earth's biologically wealthiest nations*. 1997, PNUD, Green Peace, o WWF, a Conservation Internacional, o Banco Mundial, dentre outros.
- ¹¹ MARICATO, Ermínia, TANAKA, Giselle. O Planejamento e a Questão Fundiária. In: *Revista Ciência Hoje*. São Paulo: Instituto Ciência Hoje - SBPC, 2006. v. 38, n. 227. p. 16-23.
- ¹² SAULE JR, Nelson. *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro*. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.
- ¹³ Formulada no processo Constituinte (1987-88), através da ampla mobilização de diversos setores organizados da sociedade brasileira, momento em que foi articulado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que teve influência significativa na redefinição da base constitucional do País. No campo dos movimentos sociais, foi criado o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), reunindo um conjunto de entidades representativas dos movimentos sociais, organizações não governamentais, entidades de pesquisa e técnicos ligados à área do planejamento urbano.
- ¹⁴ RIBEIRO, Luiz César. O Estatuto da Cidade e a Questão Urbana Brasileira. In: RIBEIRO, Luiz César e CARDOSO, Adauto Lucio (Org). *Reforma Urbana e Gestão Democrática*. Promessas e Desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003.

¹⁵ Resolução CONAMA n° 369 de 28 de março de 2006. Publicado no DOU n° 61 de 29 de março de 2006, Seção I.

¹⁶ Resolução CONAMA n. 303/02

Referências

CARNEIRO, M.J. In: *Teixeira da Silva, F.C., R. Santos, L.F.C. Costa (orgs.). Mundo rural e política: ensaios interdisciplinares*. Ed. Campus/Pronex, 1999, p. 1-3.

CONAMA, Resolução CONAMA n. 303, de 20 de março de 2002. Diário Oficial da União de 13 de maio de 2002.

FERNANDES, Edésio. *Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar*. São Paulo: Instituto Polis, 2002.

FERREIRA, João Sette Whitaker. *Globalização e urbanização subdesenvolvida*. São Paulo em Perspectiva. São Paulo: SEADE/SP, 2001. p. 17.

FURTADO, Celso e outros. *Brasil: tempos modernos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1977.

IBAMA/MMA. *Plano de Manejo da Reserva Extrativista – RESEX Cazumbá-Iracema/AC*. Brasília, 2003. p. 133-134.

IBGE. Censo Demográfico 1991. Rio de Janeiro, 1992.

IBGE. Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro, 2001.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 1999. Rio de Janeiro, 2000.

IBGE. Cidades. Estatísticas Municipais. In: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>. Acesso em setembro de 2006.

IICA / GOV. DO ESTADO DO RN. *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Agreste, Potengi e Trairi do Rio Grande do Norte*. Natal, 2004.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999, p.15-32.

MITTERMEIER, R.A.; P. Robles-Gil & C. G. Mittermeier (eds.). Megadiversity: Earth's biologically wealthiest nations; CEMEX, Agrupación Serra Madre, S.C., Mexico. 1997. In: BRANDON, Katrina e outros; *Conservação Brasileira: desafios e oportunidades; Megadiversidade*, julho 2005, n. 2, p. 1-7, disponível em http://www.conservation.org.br/publicacoes/megadiversidade/03_brandon_et_al.pdf. Acesso em setembro de 2006.

MARICATO, Ermínia, TANAKA, Giselle. O planejamento e a questão fundiária. In: *Revista Ciência Hoje*. São Paulo: Instituto Ciência Hoje - SBPC, 2006, v. 38. n. 227, p. 16-23.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. *O que é o urbano, no mundo contemporâneo*. Belo Horizonte, UFMG: Cedeplar, 2006.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. A questão urbana e o planejamento urbano-regional no Brasil contemporâneo. In: DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro Borges (Org.). *Economia e Território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico; <http://www.fazenda>.

gov.br/sain/pcnmulti/ocde.asp; acesso em setembro/ 2006.

PHILIPPI JR., Arlindo; SILVEIRA, Vicente Fernando. *Curso de gestão ambiental: saneamento ambiental e ecologia aplicada*, Editora São Paulo, 2004. Parte II, n. 2, p. 20-25.

PNUD. *Atlas de desenvolvimento humano*; Brasília, 2000.

QUINTO JR., Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. *Estudos Avançados*. São Paulo, 2003. v.17, n. 47. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000100011&script=sci_arttext. Acesso em setembro de 2006.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Edusp, 2005.

SAULE JR., Nelson. *Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro*. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

SILVA, José Graziano. Sobre a delimitação do rural e do urbano no Brasil: testando as aberturas geográficas das novas Pnads. *Anais do XXXV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, 1997. p. 114-146.

VEIGA, José Eli. *Cidades imaginárias*. Campinas: Ed. Autores Associados, 2003.

Introdução

O Projeto de Lei 3057 de 2000, denominado Lei de Responsabilidade Territorial, em processo de aprovação no Congresso Nacional, objetiva regulamentar os procedimentos de parcelamento do solo urbano no território nacional. Nesse sentido, vem substituir a Lei 6766 de 1979 que, de forma pioneira, tratou dessa matéria. Essas normas, tanto a antiga quanto a nova, tratam fundamentalmente de estabelecer condições para a escolha e delimitação de áreas a serem parceladas, bem como os parâmetros de dimensionamento das parcelas e proporcionalidade entre os domínios público e privado. Complementarmente, regula os procedimentos de submissão, exame e aprovação de projetos, implementação de obras e transferência de títulos de propriedades. Estabelecendo restrições para o projeto de parcelamentos do solo e regularização fundiária, a nova lei supostamente interfere, através delas, na forma urbana resultante. Para certificar a ocorrência dessa interferência, bem como sua natureza e magnitude, parece necessário examinar a origem da forma urbana em pelo menos duas instâncias: uma que se refere à relação entre regulamento e projeto e outra que foca a relação entre projeto e dinâmica espacial. A primeira relação pressupõe que a imposição de normas, e essa em particular, possa redundar em um projeto urbanístico qualitativamente diferente de outro, realizado em condições idênticas, exceto pela incidência da referida norma. A segunda relação implica no pressuposto de que o projeto não é o único elemento de definição da forma, mas que, pelo contrário, esta dependeria de uma certa dinâmica, uma interação para a qual o projeto concorre mas não determina.

Da norma à forma parece haver um caminho relativamente longo, aberto a incertezas e sujeito a circunstâncias impostas pela própria cidade e sua dinâmica sócio-espacial.

Principais inovações do PL 3057/00

No que diz respeito ao desenho urbano, o PL 3057 é muito semelhante à Lei 6766 no que se refere a matéria tratada e mecanismos de controle. Assim é que o parcelamento do solo urbano continua sendo o foco principal, ao mesmo tempo que parâmetros de localização, dimensionamento e proporcionalidade entre usos públicos e privados continuam sendo os instrumentos de controle adotados. No que se refere a localização de loteamentos, o PL repete as restrições já vigentes, como condições topográficas e ambientais, acrescentando novas restrições quanto a custo de infraestrutura e serviços, bem como a conservação do ambiente. O PL dedica especial atenção aos chamados condomínios urbanísticos – os agora populares condomínios horizontais, praticamente inexistentes em 1979 e por isso ausentes do texto da Lei 6766. Estes passam a se constituir numa terceira forma de parcelamento, juntamente com os tradicionais loteamentos e desmembramentos. No que se refere a características dos parcelamentos, o PL traz pequenas modificações dos parâmetros já anteriormente definidos, como é o caso das dimensões mínimas dos lotes e das proporções entre áreas públicas e privadas. Corroborando os lotes mínimos de 125m² da Lei 6766, abole a testada mínima ali expressa, ao mesmo tempo em que cria a possibilidade de lotes ainda menores para situações chamadas de loteamentos integrados à edificação – casos em que o parcelamento é feito ao mesmo tempo em que as respectivas edificações, pelo mesmo agente empreendedor. A proporção de área pública, que era de 35%, passa a ser de 15% mais o sistema viário, para todos os tipos de parcelamento. No caso dos condomínios urbanísticos, essa área deve ser localizada fora do seu limite estrito, ou seja, para uso geral e não apenas dos condôminos.

Grande atenção é dada às definições de responsabilidade em todas as etapas do processo de parcelamento; resulta disso uma ênfase ao arcabouço de planejamento e gestão das cidades, como, por exemplo, somente permitir o licenciamento de projetos de condomínios urbanísticos nos municípios com gestão plena. Gestão plena significa ter plano diretor, conselhos deliberativos de planejamento e ambiente e ainda órgãos executivos específicos. Ainda resulta dessa preocupação uma maior complexidade do processo de licenciamento e implementação, mais garantias ao poder público e compradores e maior responsabilização dos agentes licenciadores e fiscalizadores.

O PL contempla ainda a questão da regularização fundiária. Contrariando todos os dispositivos anteriormente e por ele mesmo estabelecidos quanto a qualidade espacial e institucionalização do processo de parcelamento do solo, o projeto de lei admite a regularização fundiária como parte integrante da “ordem urbanística”, ou seja, um domínio territorial e legal onde são suspensas todas as determinações quanto a propriedade, características espaciais e procedimentos institucionais do

parcelamento do solo. São essas inovações que incidirão, na forma de restrições, sobre o projeto urbanístico.

Fundações do projeto urbanístico

Todo projeto resulta da interação entre um *lugar*, uma *instituição* e uma *doutrina*. Por lugar se entende um sítio e um contexto, ambos com características particulares; por instituição se entende o indivíduo, organização ou grupo social que demanda e-ou patrocina o empreendimento. Da instituição derivam um programa e um caráter. Por doutrina se entende o conjunto de crenças, ideais, preferências, experiências e preconceitos do autor que, juntos, estruturam o sistema de idéias arquitetônicas e urbanísticas a ser criado. Todo e qualquer projeto, notadamente os urbanísticos, promovem uma articulação única entre o sítio sobre o qual o projeto será desenvolvido, o contexto – urbano, suburbano rural – que contém o sítio, um programa de necessidades mais ou menos particularizado e um caráter institucional. Tudo isso tomado e compreendido através de uma visão de mundo, ou uma ideologia própria.

Aparentemente o projeto estaria fundado em três pilares independentes e de igual importância, dos quais um – aquele relativo ao lugar – seria afetado pelos regulamentos urbanísticos em geral. Note-se que o PL 3057 não é regulamento urbanístico estrito, nos termos em que estes são usualmente definidos – um fragmento específico de território, um conjunto de regras de ocupação e uso do solo incidentes, ao mesmo tempo específico para o referido fragmento de território e parte de um conjunto geral de regras de outros fragmentos, supostamente articulados. O PL, assim como a Lei 6766, é anterior a isso, já que não especifica o local de incidência, não especifica uso do solo (mas reconhece uma divisão básica que separa o uso industrial) nem se envolve com problemas de ocupação desse solo. Mesmo assim, ao estabelecer restrições à localização, bem como ao porte dos empreendimentos, se ainda dimensões e proporções internas do parcelamento, certamente acaba incidindo sobre o projeto da mesma forma que os regulamentos ortodoxos, embora pareça que essa incidência, no caso em questão, resultaria em mudanças insignificantes para o desenho da cidade, tendo em vista as pouquíssimas inovações trazidas. Isso é o que sugere as modificações pontuais à Lei 6766 trazidas pelo PL no que diz respeito à constituição do território urbano.

Uma consideração pouco menos superficial, entretanto, possibilita contestar a independência dos três pilares do projeto, com base no fato que lugar e instituição são aspectos complexos da realidade e que, assim sendo, demandam elaboradas análise e interpretação prévias à formulação do projeto propriamente dito. Sítio e contexto, por um lado, e programa e caráter institucionais, por outro, efetivamente não vêm prontos

nem são elementos que propiciem leituras precisas e livres de controvérsia, muito pelo contrário. Cada urbanista ou *designer* olhará para o lugar e conceituará a instituição conforme lhe permite sua doutrina e isso a torna prevalente em relação aos demais elementos. Com isso, o sítio, o contexto e os regulamentos serão interpretados segundo as crenças e preferências dos diferentes autores e, a julgar pelo grau de precisão do PL, parece possível supor que permita interpretações variadas. Restrições quanto a localização relacionadas a condições do terreno e relações com o ambiente, constantes no artigo 7, parecem ser suficientemente flexíveis para suportar leituras diversificadas. Mesmo as restrições quanto a declividade foram relativizadas no artigo 8, que passa a permitir parcelamento em encostas com declividade maior de 30%, desde que haja uma solução técnica para contenção. Problemas tais como garantia de continuidade do sistema viário são igualmente dispostos no novo regulamento de forma flexível o bastante para permitir um variado número de soluções.

É importante lembrar que mesmo os textos no novo, assim como do velho regulamento, foram redigidos com um certo modelo espacial urbano genérico, já existente e experimentado nas cidades brasileiras, em mente, ou seja, o próprio regulamento é fruto do exercício de uma doutrina. Algumas crenças nele presentes podem ser facilmente identificadas, como:

- as das *virtudes da contextualização* dos novos loteamentos, reveladas na preocupação com continuidade viária, acomodação no terreno;
- as da *demonização dos vazios urbanos*, revelada na preferência expressa pela urbanização prioritária dos mesmos;
- as da *harmonização do urbano e do natural*, revelada na intenção de proteger as margens dos rios;
- as da *partição tradicional do solo*, expressa na escolha das formas admissíveis de parcelamento.

Essas e outras doutrinas de origem econômica, ecológica, antropológica ou sociológica refletem um pouco daquilo que a sociedade, neste momento e com base na experiência progressa, elegeu como preferência. Assim, o regulamento se reporta a uma cidade já existente, e procura criar procedimentos de resolução de problemas já experimentados no passado. Nessas condições, mesmo permitindo alguma flexibilidade, pouco ou nenhum espaço para inovação pode se esperar do novo instrumento. Inovações, quando ocorrerem, virão à margem do regulamento e, no tempo, forçarão sua atualização, tal como está ocorrendo neste momento com a Lei 6766.

Dinâmica espacial urbana

Um segundo e inteiramente novo problema decorre da inserção de novos projetos no interior da cidade. A experiência urbanística tem sugerido haver uma contradição não resolvida entre o pensamento que norteia o projeto urbanístico e a dinâmica espacial urbana na qual ele se insere, da qual resulta uma sistemática frustração de objetivos mantidos por aqueles na sua formulação. Planos e projetos, mesmo quando formulados com rigor técnico e nobreza de espírito, tem sido literalmente devorados por um processo de transformação urbana desafiador e indomável. Apenas para contextualizar, vejam-se estes três casos, retratados na *figura 1* abaixo: na macro escala, o projeto original de Brasília foi devorado, resultando numa forma urbana que pouco ou nada tem a ver com o desenho sugerido pelo projeto original. Na meso-escala, o bairro Ruben Berta, em Porto Alegre, originalmente proposto como um grande conjunto habitacional de prédios dispostos em núcleos distribuídos sobre uma ampla área comum, foi devorado, resultando numa favela-com-edifícios. Na micro escala, uma das tantas esquinas de Porto Alegre mostrando três edifícios, cada um correspondendo a um projeto de cidade (sucessivos planos diretores) distinto e inacabado, devorado pelos subseqüentes.

Esses exemplos sugerem haver uma distinção entre desenho (intenção morfológica, por assim dizer) e forma urbana (morfologia concreta), sendo o primeiro a ação de um particular agente, enquanto o segundo a resultante das ações simultâneas e consecutivas de muitíssimos agentes. Ações individuais, não obstante sua magnitude, são devoradas a partir do momento em que excitam o sistema urbano e provocam reações que acabam por retirar-lhe a individualidade original.

Seria nesta sorte de contexto que os regulamentos impostos pelo PL 3057 indiretamente incidiriam sobre a forma da cidade. Considerando as inovações trazidas pelo projeto de lei, parece ser mais relevante do que novas regras, a *consolidação e reafirmação de regras já existentes em outros regulamentos*, notadamente o referente a vazios urbanos do Estatuto das Cidades e a áreas de preservação permanentes constantes nos códigos ambientais e florestais. Enquanto loteamentos, na sua maioria, são instrumentos de expansão urbana, com ocorrência na periferia envolvendo dinâmicas de longo prazo e baixa interação espacial, vazios urbanos, por definição, são áreas internas à cidade. Como tal, podem encerrar tensões ligadas à dinâmica urbana mais intensas. De loteamentos na periferia resultaria uma mudança quantitativa da cidade, que apenas ampliaria seus limites mas não modificaria sua estrutura; da urbanização de vazios urbanos pode resultar mudanças qualitativas, que, mesmo não alterando limites, modificaria sua estrutura.

Vazios urbanos tem sido alvo de repetidos ataques, os quais resultaram em menções explícitas para seu combate nos textos legais mais recentes. Embora pareça haver

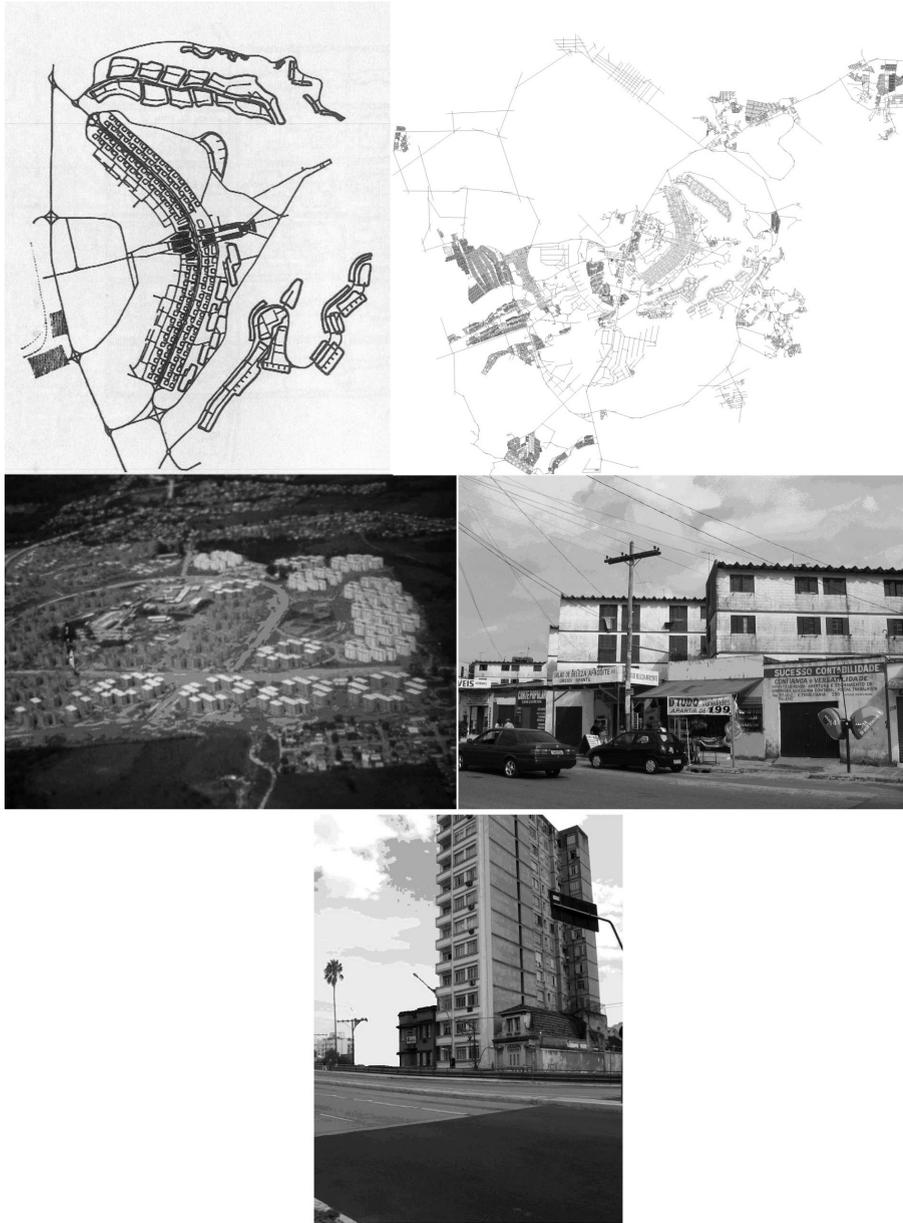


Figura 1

Conflitos entre projetos e dinâmica espacial urbana na macro-escala (Brasília de acordo com o plano original e seu estado atual), na meso-escala (bairro Ruben Berta em Porto Alegre de acordo com seu projeto original e seu estado atual) e na micro-escala (uma esquina de Porto Alegre, portando fragmentos de três planos urbanos diferentes, todos inacabados).

consenso na sua condenação no âmbito de instituições de perfil político ligadas ao urbano, a condição de vilão não é automaticamente ratificada pela ciência urbana. Estudos recentes sobre complexidade urbana (BENGUIGUI, SZAMANSKI, MARINOV & PORTUGALI, 2000, DAFFERTSHOFER & PORTUGALI, 2001, POLIDORI & KRAFTA, 2005) sugerem que os vazios seriam ocorrências próprias do desenvolvimento urbano, o qual descreveria um processo de fragmentação e compactação concatenadas mais ou menos intenso conforme a velocidade do crescimento. Estudos sobre a economia da produção do espaço (WHEATON, 1982; ANAS; ARNOTT & SMALL, 1998) vão ainda mais longe e os consideram eficientes no longo prazo, justamente devido à sua capacidade de, em processos de mudança qualitativa da estrutura espacial urbana, propiciarem a emergência de novas centralidades. De qualquer forma, vazios urbanos são áreas muito mais suscetíveis de tensionamento que periferias urbanas; esse tensionamento corresponde e é de certa forma proporcional à magnitude das forças de modernização da cidade, aquelas que criam as frentes de desenvolvimento de capital produtivo e imobiliário intensivos e gestam as oportunidades de seu agenciamento (KRAFTA, 2005). Uma possível interferência aí, por obra dos novos poderes indutores do desenvolvimento urbano adquiridos pelo Poder Local, terá certamente potencial para alterar esse tensionamento e desencadear mudanças significativas na forma urbana, com sérias conseqüências não apenas para o fragmento agenciado, mas para o sistema urbano como um todo.

É relevante observar a natureza das tensões aqui mencionadas, as quais se referem ao processo de transformação do espaço urbano. Diferenças *espaciais* – posições e distâncias relativas, distribuição de estoques e atividades – e *socioeconômicas* – uso do solo, distribuição da população – geram um campo de forças, constituído por tensões de dois tipos fundamentais as de interação espacial e as de adaptação espacial. Das primeiras resultam fluxos de diversos tipos, das segundas resulta transformação da forma urbana; ambas afetando-se mutuamente. O mercado imobiliário, que media essas tensões, é simultaneamente orientado pela necessidade (demanda) e pela geração de renda (produção), conferindo valores a lugares segundo oportunidade, necessidade e risco. Vazios urbanos, nesse contexto, representam recursos “móveis”, no sentido de terem o poder de assumir as funções de estoque, de gleba ou de terreno urbanizado, para diferentes fins. Isso ocorreria assim em decorrência dos atributos de posição (localização urbana), escala (área de terra) e disponibilidade (descomprometimento da terra com infra-estrutura e estruturas edificadas) que os torna verdadeiros coringas do processo de desenvolvimento urbano. A sua urbanização forçada por um regulamento, aplicado arbitrariamente, retira dele alguns dos principais atributos, rebaixando-o ao *status* de uma mercadoria imobiliária comum.

Semelhante aos vazios propriamente ditos, as áreas de preservação permanente, notadamente às margens de cursos d'água no interior das cidades, podem afetar a emergência da forma urbana. Isso ocorreria pelo menos de dois modos complementares: pela subtração de parcelas de solo potencialmente relevantes para uso urbano e pelo seu contrário, qual seja, a criação de áreas suscetíveis de ocupação irregular. O primeiro modo envolve o já tradicional embate ideológico entre o urbano e o ambiental, derivando batalhas cotidianas sobre virtualmente todo fragmento de território, e mostrando, no momento, vantagem para o exército ambiental. Através delas, parcelas de solo internas à cidade, eventualmente relevantes para seu desenvolvimento, mas sempre polarizadas pelo desenvolvimento urbano, são tornadas indisponíveis para uso urbano por sua argumentada fragilidade ecológica. Institucionalizada através de leis, códigos e regulamentos de proteção ambiental que se sobrepõem aos urbanos, a doutrina ambiental tem transferido para o ministério público iniciativas de planejamento e desenho das cidades brasileiras.

O segundo modo é conseqüência do primeiro, e se refere à ocupação irregular das áreas reservadas para proteção ambiental. Muitas delas, justamente por terem potencial de uso urbano largamente preponderante ao de conservação, são invadidas e, mediante os artifícios da legislação, urbanizadas de forma precária e imprópria, resultando em má qualidade espacial urbana. Essas situações recorrentes nas cidades brasileiras demonstram claramente o grau de confusão reinante não apenas na legislação, que reflete o conflito de doutrinas conflitantes, mas na própria definição de domínios sociais e políticos. Causada por ela, o domínio do urbano é desafiado e subjugado pela doutrina ambiental, que oportuniza, justamente pela sua imprópria preponderância, uma urbanização de má qualidade, que degrada não apenas o ambiente como também a cidade e vida urbana.

Forma emergente e regulamentos

Discute-se há muito tempo o suporte legislativo e regulatório do uso do território brasileiro, resultando daí frequentemente novos regulamentos e leis que se sobrepõem às existentes. Ao mesmo tempo contesta-se a adequação desse arcabouço legal, o qual seria impróprio à realidade social do país, por exacerbar a flagrante desigualdade social existente. Chega-se ao extremo de atribuir aos regulamentos a responsabilidade de principal agente perpetrador da chamada cidade informal. Com respeito à formação e perpetuação da cidade informal, proponho, ao invés, contemplar a seguinte perspectiva: a forma urbana resultaria da ação de múltiplos agentes, que atuariam segundo seus interesses e conveniências, restritos por uma variedade de constrangimentos, tais como normas informais de comportamento, códigos de diferentes tipos (civil, urbano, fiscal), estruturas (configuração espacial, ordem geográfica, mercado imobiliário) e

circunstâncias (oferta de terra e de imóveis, crédito, orçamento pessoal, desempenho dos órgãos de repressão). Nesse cenário, as circunstâncias vividas pelos diferentes agentes de transformação urbana incluem certamente os diversos códigos legais, assim como muitos outros fatores sociais, econômicos e espaciais. Observar e obedecer aos limites impostos por esses códigos é, entretanto, apenas uma das possibilidades; eventuais transgressões/riscos implícitos podem parecer mais ou menos atraentes/temíveis, em função dos demais componentes da decisão.

Violação de códigos legais tem severas limitações quando se trata de ação individual; ações individuais podem, não obstante, ser repetidas, imitadas, difundir-se e criar normas informais coletivas, aumentando paulatinamente o escopo e a eficácia da transgressão. Normas informais têm o poder de não apenas proteger (relativamente) o transgressor individual, mas também de se contrapor ao regulamento legal contra o qual a transgressão é realizada. Axelrod (1997), (AXELROD & COHEN, 1999) sugerem que a formação de normas de conduta social ocorre segundo um processo que inclui oito mecanismos, quais sejam, dominância (de um grupo sobre outros), internalização (indivíduos são compelidos a cumpri-las), antecipação (de resultados de médio e longo prazo), prova social (decidir junto com outros), filiação (ser parte voluntária de um grupo), reputação (ser reconhecido por cumprir a norma), meta-norma (ser punido por não aprovar a norma) e lei. Segundo essa representação, uma lei poderia ser a culminância, o reconhecimento formal de uma norma de conduta social já existente. Normas de conduta social de transgressão de regulamentos legais iniciariam com violações individuais eventuais e por repetição, imitação e difusão ganhariam força, escalariam os vários degraus de consolidação e poderiam culminar na revogação do regulamento transgredido, ou sua substituição por um novo, inspirado na norma de conduta.

Assumindo que a transgressão de códigos legais seja mesmo uma constante do processo de desenvolvimento urbano brasileiro, variando apenas pela escolha do código a ser transgredido, de acordo com o status do agente (fiscal para os do topo, civil para os da base, urbano para os produtores de espaço?!), e ainda considerando que esse comportamento é coletivo e consistente ao longo do tempo, resultante, portanto de uma norma informal de comportamento, tem-se uma situação potencial de oposição entre norma e regulamento. Urbanização informal é rigorosamente resultado de uma norma de conduta social que, na sua dinâmica, atropela regulamentos legais; pelo seu ímpeto e continuidade, ganha não apenas novos seguidores mas também apoio de outros grupos sociais, e com isso, força suficiente para se opor a esses regulamentos com sucesso. Apesar de não ser em absoluto resultado da vigência e aplicação dos regulamentos, a urbanização informal consegue vitimá-los ao obter status de legitimidade para os assentamentos irregulares.

O elemento mais curioso desse processo, no caso da PL 3057, é a quantidade de contradições agudas que ele cria. Veja-se que:

- a) Requerimentos de qualidade e relaxamento de qualidade – o regulamento está fundado na busca de garantia quanto a qualidade espacial urbana mínima, expressa nos diferentes requerimentos quanto a áreas mínimas e adequação ao sítio e contexto; não obstante, tudo isso é contradito e tornado supérfluo pelo próprio regulamento quando inclui o capítulo sobre regularização fundiária, que cria zonas de exclusão dos seus próprios requerimentos;
- b) formalidade e formalismo – urbanismo formal está proposto no regulamento como a maneira de implementar e fazer vigir os requerimentos quanto a qualidade espacial. Nesse sentido, grande esforço é feito para individualizar e formalizar cada passo de um extenso e caro procedimento que vai desde a manifestação de intenção de realizar uma operação urbanística até a imissão de posse de cada novo proprietário individual; não obstante, tudo isso é tornado mero formalismo pelo capítulo da regularização fundiária, o qual cria procedimentos expeditos e escassamente instrumentados para o mesmo processo;
- c) norma, meta-norma e contra-norma – o texto investe enormemente na criação de uma norma clara e formal, dotada de todos os requisitos quanto à regulação da ação dos agentes promotores e dos agentes licenciadores, e ainda vai além ao embutir no texto elementos de meta-norma, ou seja, possibilidades de punição não apenas aos promotores e licenciadores que incorrerem em irregularidades, mas também aos que, sabedores de ocorrências irregulares, se omitem. Ao mesmo tempo, cria uma contra-norma, que a contradiz e permite que ocorrências irregulares sejam admitidas e formalizadas.
- d) Ambiente e urbanização – o texto reconhece a existência e a precedência de outros regulamentos ambientais, os corrobora ao criar mecanismos de aprovação de projetos dependentes de seus critérios, mas ao mesmo tempo cria outros mecanismos paralelos destinados a formalizar ocupações irregulares exatamente daqueles lugares subtraídos à urbanização formal pelos critérios ambientais.

Essas contradições parecem refletir as divergências que tensionam a sociedade brasileira neste momento quanto aos caminhos da construção do estado democrático. Essas divergências podem ser resumidas na polarização entre a legitimidade do estado de direito e a legitimidade do processo social que desafia a ordem institucional.

Referências

ANAS, A.; ARNOTT, R.; SMALL, K. Urban spatial structure. *Journal of economic literature*, n. 36, p. 1426-1464, 1998.

AXELROD, R. *The complexity of cooperation*. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

AXELROD, R; COHEN, M.D.. *Harnessing complexity*. New York: Free Press, 1999.

BENGUIGUI, L.; CZAMANSKI, D.; MARINOV, M.; PORTUGALI, J. When and where is a city fractal?, *Environment & Planning B*, n. 27, p. 507-519, 2000.

DAFFERTSHOFER, A.; HAKEN, H.; PORTUGALI, J. Self-organized settlements. *Environment & Planning B*, n. 28, p. 89-102, 2001.

KRAFTA, R. Morphometrica – space and agents in a urban model. *European Conference on Complex Systems, 2005*, Paris, 2005.

POLIDORI, M., KRAFTA, R. Modelando crescimento urbano com integração de fatores urbanos, ambientais e institucionais, *Geofocus*, n. 5, p. 156-179, 2005.

WHEATON, W. Urban spatial development with durable but replaceable capital. *Journal of Urban Economics*, n. 12, p. 53-67, 1982.

Organizadoras

SARAH FELDMAN

Arquiteta e Urbanista. Mestre(1989) e Doutora(1996) em Planejamento Urbano (FAUUSP). Professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da USP/ São Carlos. Pesquisadora e Orientadora do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da USP/ São Carlos. Autora de *Planejamento e Zoneamento*. São Paulo, 1947-1972 (EDUSP/FAPESP, 2005), Pesquisadora do CNPq.

sarahfel@sc.usp.br

ANA FERNANDES

Arquiteta e Urbanista (USP, 1978), doutora em Organização do Espaço e Ambiente, Universidade de Paris XII (1985). Professora da Faculdade de Arquitetura da UFBA. Presidente da ANPUR no biênio 2005-2007. Pesquisadora do CNPq.

anaf@ufba.br

Autores

ANA CLARA TORRES RIBEIRO

Socióloga, Doutora em Ciências Humanas (Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo -1988). Professora do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR da UFRJ). Coordena o Grupo Desenvolvimento Urbano do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO). Pesquisadora do CNPq e integrante do Programa Cientista do Nosso Estado da FAPERJ.

ana_ribeiro@uol.com.br

ANGELA GORDILHO SOUZA

Arquiteta (Universidade Federal da Bahia - 1975), Mestre em Planejamento Urbano e Regional (Universidade Federal do Rio de Janeiro - 1990) e Doutora em Arquitetura e Urbanismo (Universidade de São Paulo - 1999). Professora da Universidade Federal da Bahia desde 1992, atualmente atuando no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Desde 2005, ocupa o cargo de Secretária de Habitação na Prefeitura Municipal de Salvador. Pesquisadora do CNPq.

amgs@ufba.br

BRASILMAR FERREIRA NUNES

Economista (Universidade de São Paulo), Mestre em Planejamento Urbano (PUR/UFRJ) Doutor em Economia Social (Université de Picardie/França). Professor Titular do Depto. de Sociologia da Universidade de Brasília. Autor, entre outros, do livro *Brasília: a fantasia corporificada* (Editora Paralelo 15, Brasília) e organizador da coletânea *Sociologia de Capitais Brasileiras* (2006) (Editora Liberlivros, Brasília). Pesquisador do CNPq.

bnunes@unb.br

CARLOS A. FERREIRA MARTINS

Arquiteto (FAUUSP, 1974), Mestre em História Social (FFLCHUSP, 1988), Doutor em Arquitetura (ETAM – UPMadrid, 1992), Livre Docente (EESC USP, 1998) e Professor Titular (2006) do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da EESC USP/ São Carlos. Pesquisador e orientador do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da EESC-USP/ São Carlos, fundou o Grupo de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo no Brasil (1994). Atualmente é coordenador editorial da Coleção Fontes da Arquitetura Moderna, da Editora Cosac Naify.

cmartins@sc.usp.br

CARLOS ANTÔNIO LEITE BRANDÃO

Arquiteto (UFMG, 1981), Doutor em Filosofia (UFMG, 1997), Mestre em Filosofia (UFMG, 1987) e Especialista em Cultura e Arte Barroca (UFOP, 1985). Professor de História e Teoria da Arquitetura e da Arte, na UFMG, desde 1983, e atualmente preside o Instituto de Estudos Avançados Transdisciplinares da UFMG. Pesquisador do CNPq.

brandao@arq.ufmg.br

DENISE ELIAS

Bacharela e Licenciada em Geografia e Doutora em Geografia Humana (Universidade de São Paulo - USP). Professora adjunta do Depto. de Geociências e do mestrado em Geografia da Universidade Estadual do Ceará (UECE), Coordenadora do Laboratório de Estudos Agrários (LEA / UECE) e do grupo de pesquisa Globalização e Espaços Agrícolas. Autora de *Globalização e Agricultura* (Edusp, 2003) e, juntamente com outros pesquisadores, organizadora de *Panorama da Geografia Brasileira* (Annablume, 2006) e *Difusão do agronegócio e novas dinâmicas socioespaciais* (BNB, 2006). Pesquisadora do CNPq.

denise.elias@pesquisador.cnpq.br e deniselias@uol.com.br

DULCE BENTES

Arquiteta (Universidade Federal do Rio Grande do Norte - 1982), Especialista em Metodologia e Projetos de Desenvolvimento Municipal (Instituto Brasileiro de Administração Municipal - 1986), Mestre em Planejamento Urbano e Regional (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - 1993) e Doutora em Arquitetura e Urbanismo (Universidade

de São Paulo - 2001). Professora do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

dulcebentes@uol.com.br

EDNA RAMOS DE CASTRO

Socióloga e Doutora em Sociologia (École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris - 1983). Pós-Doutorado no Centre National de la Recherche Scientifique, Paris (1992-1994). Professora do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Universidade Federal do Pará). Professora Visitante da Université de Québec à Montréal (1997). Autora de *Negros do Trombetas* (1997) e *No caminho das Pedras de Abacatal* (2002) e organizadora das coletâneas *Faces do Trópico Úmido* (1997) e *Belém de Águas e Ilhas* (2006). Pesquisadora do CNPq.

edna@amazon.com.br

ÉLSON MANOEL PEREIRA

Engenheiro Civil (Universidade Federal de Santa Catarina - 1985), Mestre em Administração (Universidade Federal de Santa Catarina - 1992), Doutor em Urbanismo (Instituto de Urbanismo de Grenoble, ligado à Universidade Pierre Mendès France). Professor Adjunto do Departamento de Geociências da Universidade Federal de Santa Catarina e Sub-Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Geografia. Coordenador do Laboratório Cidade e Sociedade.

elsonp@cce.ufsc.br

FREDERICO HOLANDA

Arquiteto (Universidade Federal de Pernambuco - 1966), Mestre em Arquitetura (Universidade de Londres - 1977), PhD em Arquitetura (Universidade de Londres - 1997), Professor Adjunto da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, desde 1972. Autor de *O Espaço de Exceção* (Editora Universidade de Brasília, 2002) e organizador do livro *Arquitetura & Urbanidade* (ProEditores Associados Ltda., 2003). Coordenador do Grupo de Pesquisa "Dimensões Morfológicas do Processo de Urbanização". Pesquisador do CNPq.

fredhol@unb.br

GIUSEPPE COCCO

Cientista político. Doutor em História Social (Universidade de Paris 1 - 1993), Professor Titular da Escola de Serviço Social da UFRJ, Pesquisador do CNPq, Coordenador do Laboratório Território e Comunicação (LABTeC). Editor das revistas Lugar Comum (Rio de Janeiro) e Multitudes (Paris). Autor, com Antonio Negri, de *Global: biopoder e luta em uma América latina globalizada*, (Record -2005). Pesquisador do CNPq.

beppo@terra.com.br

LUIS E. ARAGÓN

PhD em Geografia, Professor e Pesquisador do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. Diretor da Cátedra UNESCO *Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento Sustentável*. Pesquisador do CNPq.

aragon_anae@ufpa.br

INAIÁ MARIA MOREIRA DE CARVALHO

Pesquisadora do Centro de Recursos Humanos da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e Professora do Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica de Salvador e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFBA. Pesquisadora do CNPq.

inaiammc@ufba.br

LEILA CHRISTINA DIAS

Graduada e Mestre em Geografia (Universidade Federal do Rio de Janeiro) e Doutora em Geografia pela Universidade de Paris IV (1991). Professora associada I do Departamento de Geociências da UFSC. Desenvolve pesquisa sobre as redes financeiras e a dinâmica territorial brasileira. Pesquisadora do CNPq.

leila@cfh.ufsc.br

LEONARDO B. M. TINOCO

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

leonardo@psi.com.br

NABIL GEORGES BONDUKI

Arquiteto, Mestre (1987) e Doutor (1995) em Estruturas Ambientais Urbanas (Universidade de São Paulo). Professor de Planejamento Urbano na FAU-USP e consultor em Políticas Urbanas e Habitacionais. Foi vereador em São Paulo e relator do Plano Diretor Estratégico de São Paulo. Tem vários livros publicados, dentre os quais *Origens da Habitação Social no Brasil* (Estação Liberdade).

nbonduki@hotmail.com

ORLANDO ALVES DOS SANTOS JUNIOR

Sociólogo, Doutor em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ, 2000), Professor Visitante do IPPUR/UFRJ, membro da coordenação do Observatório das Metrôpoles e do Fórum Nacional da Reforma Urbana.

orlandoju17@hotmail.com

ROBERTO LUÍS DE MELO MONTE-MÓR

Arquiteto (EA-UFMG, 1970) e Urbanista (EA-UFMG, 1971), Mestre em Planejamento Urbano e Local (Coppe-UFRJ, 1980) e PhD em Planejamento Urbano (UCLA, 2004). Professor Associado do Departamento de Economia da UFMG, Professor e Pesquisador do Cedeplar - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional e do NPGAU - Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, ambos da UFMG. Pesquisador do CNPq.

montemor@cedeplar.ufmg.br

ROGÉRIO HAESBAERT

Professor Associado do Depto. de Geografia da Universidade Federal Fluminense, Doutor em Geografia Humana (Universidade de São Paulo), Pós-Doutorado e Visiting Research Professor na Open University, Inglaterra. Autor entre outros, de *O Mito da Desterritorialização* e *Territórios Alternativos*. Pesquisador do CNPq.

rogergeo@uol.com.br

RÔMULO KRAFTA

Arquiteto (UFRGS, 1973), PhD (University of Cambridge, 1992), MA (Oxford Brookes University, 1982). Professor Titular do Departamento de Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR). Pesquisador do CNPq.

krafta@ufrgs.br

VIRGÍNIA PONTUAL

Arquiteta (Universidade Federal de Pernambuco - 1974), Mestre em Desenvolvimento Urbano (Universidade Federal de Pernambuco - 1983) e Doutora em Arquitetura e Urbanismo (Universidade de São Paulo - 1998), Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco. Autora de *Uma cidade e dois prefeitos: narrativas do Recife das décadas de 1930 e 1950*. (Editora Universitária, 2001). Pesquisadora do CNPq.

vp@elogica.com.br.

Este livro foi publicado no formato 19,2 x 26,0 cm
Com as fontes Swiss721 Lt Cn Bt no corpo do texto
e Eurostile nos títulos
Miolo em papel 75 g/m²
Impresso no setor de reprografia da EDUFBA
Impressão de capa e acabamento:
ESB Serviços Gráficos

Este livro reúne os textos apresentados e discutidos em seis mesas-redondas que compuseram a participação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional ANPUR na 45ª Reunião Anual da SBPC, realizada em julho de 2006, em Florianópolis, no campus da Universidade Federal de Santa Catarina. Processos territoriais e suas relações com as dinâmicas econômicas, políticas, sociais e culturais foram então analisados, a partir de trabalhos de pesquisadores de diferentes campos disciplinares e representativos de instituições de pesquisa de diferentes regiões do país.

Os textos aqui reunidos têm em comum uma perspectiva desafiadora em relação a interpretações rápidas e modelares sobre a complexidade e sobre as contradições envolvidas na análise do presente.



O URBANO E O REGIONAL

978-85-232-0449-5

