



desafios ao planejamento

an
pur

LETRACAPITAL

Ana Clara Torres Ribeiro
Ester Limonad
Paulo Pereira de Gusmão

O presente livro foi realizado com o apoio do IPEA,
entidade do Governo Brasileiro voltada para a pesquisa e desenvolvimento
sob a curadoria de Ester Limonad
(Beneficiária de auxílio financeiro do IPEA-Brasil)

Ana Clara Torres Ribeiro
Ester Limonad
Paulo Pereira de Gusmão
Organizadores

Desafios ao Planejamento
produção da metrópole e questões ambientais

Copyright© Ana Clara Torres Ribeiro, Ester Limonad e Paulo Pereira de Gusmão, 2012

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro, sem a autorização prévia por escrito da autora, poderá ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados.

2ª Impressão - 2013

EDITOR

João Baptista Pinto

REVISÃO

Rita Luppi

PROJETO GRÁFICO EDITORIAL

Ester Limonad

CAPA

Ester Limonad

A partir da obra de Friedensreich Hundertwasser (1928-2000):
(745) “Blobs grow in beloved gardens”

EDITORIAÇÃO

Rian Narcizo Mariano

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE

SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

D484

Desafios ao planejamento : produção da metrópole e questões ambientais / Ana Clara Torres Ribeiro, Ester Limonad, Paulo Pereira de Gusmão (org.). - Rio de Janeiro : Letra Capital : ANPUR, 2012.
180 p. : il. ; 23 cm. (Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias ; 2)

ISBN 978-85-7785-173-7

1. Planejamento urbano 2. Política urbana 3. Meio ambiente. I. Ribeiro, Ana Clara Torres. II. Limonad, Ester III. Gusmão, Paulo Pereira de. IV. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Brasil). V. Série.

12-8260.

CDD: 307.76

CDU: 316.334.56

09.11.12 19.11.12

040654

LETRA CAPITAL EDITORA
Telefax: (21) 2224-7071 / 2215-3781
letracapital@letracapital.com.br

Sumário

- 9 | Prefácio
Ana Clara Torres Ribeiro (in memoriam) e Ester Limonad
- 13 | Apresentação
Ester Limonad e Paulo Pereira de Gusmão
- PARTE I
Produção do espaço e perspectivas
possíveis de planejamento
- 21 | Fragmentação e integração
movimentos de (re)estruturação espacial
das metrópoles brasileiras.
Norma Lacerda
- 43 | A produção da metrópole
o novo sentido do solo urbano
na acumulação do capital.
Ana Fani Alessandri Carlos
- 57 | Expansão e fragmentação metropolitana
com exclusão socioespacial
o caso de Brasília (DF).
Aldo Paviani
- 75 | E nas metrópoles, quem planeja o território?
Breve contribuição ao debate a partir da experiência
recente de Belo Horizonte.
Heloísa Soares de Moura Costa
- 95 | Planejamento metropolitano em Belo Horizonte:
uma experiência universitária.
Roberto Luís de Melo Monte-Mór

PARTE II

Questões ambientais contemporâneas,
desafios ao planejamento

- 115 | Paradoxos da ambientalização do Estado brasileiro
liberalização da economia e flexibilização das leis.
Henri Acselrad
- 137 | Política, sociedade e ambiente
caminhos entrelaçados na pesquisa urbana e regional.
Lucia Cony Faria Cidade
- 154 | Sociedade e natureza no meio ambiente urbano.
Maria Lúcia Refinetti Martins
- 171 | Relações entre política, ambiente, escala e a região
amazônica na América do Sul.
Maria Célia Nunes Coelho, Maurílio Abreu Monteiro,
Estêvão José da Silva Barbosa
- 186 | Os autores

anpur diretoria

27 de maio de 2011	09 de dezembro de 2011
Presidente	Ana Clara Torres Ribeiro
Secretário-Executivo	Ester Limonad
Secretário-Adjunto	Benny Schvasberg

09 de dezembro de 2011	02 de abril de 2012
Presidente e	Ester Limonad
Secretário-Executivo	Ester Limonad
Secretário-Adjunto	Benny Schvasberg

02 de abril de 2012	31 de julho de 2013
Presidente	Ester Limonad
Secretário-Executivo	Benny Schvasberg
Secretário-Adjunto	Orlando Alves dos Santos Jr.
Diretoria	Lilian Fessler Vaz Maria Ângela de Almeida Souza Maria Monica Arroyo Paola Berenstein Jacques
Conselho Fiscal	Cibele Saliba Rizek Elson Manoel Pereira Paulo Pereira de Gusmão
Suplentes	Ângelo Serpa Saint-Clair Trindade Jr.

Comissão Organizadora
XIV Encontro Nacional da ANPUR

Ana Clara Torres Ribeiro	IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ
Ana Lucia Britto	PROURB - Programa de Pós-Graduação em Urbanismo - UFRJ
Ester Limonad	POSGEO – Programa de Pós-Graduação em Geografia - UFF
Fernanda Ester Sánchez	PPGAU - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - UFF
Jorge Luiz Barbosa	POSGEO – Programa de Pós-Graduação em Geografia - UFF
Lilian Fessler Vaz	PROURB - Programa de Pós-Graduação em Urbanismo - UFRJ
Maria Laís Pereira da Silva	PPGAU - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - UFF
Paulo Pereira de Gusmão	PPGE - Programa de Pós-Graduação em Geografia - UFRJ
Tamara Tania Cohen Egler	IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano – UFRJ

anpur diretoria

2009	2011
Presidente	Leila Christina Dias
Secretário-Executivo	Elson Manoel Pereira
Secretário-Adjunto	Maria Inês Sugai
Diretoria	Ana Clara Torres Ribeiro Lucia Cony Faria Cidade Maria Lucia Reffinetti Martins Silvio José de Lima Figueiredo
Conselho Fiscal	Eloisa Petti Pinheiro Ester Limonad Rodrigo Ferreira Simões
Suplentes	Célia Ferraz de Souza Elis de Araujo Miranda Iná Elias de Castro

Prefácio

É com prazer e satisfação que a diretoria da ANPUR (2011-2013) traz a público uma coleção de livros da gestão 2011-2013, como uma homenagem *in memoriam* a gestão de Ana Clara Torres Ribeiro, enquanto presidente eleita de maio de 2011 a maio de 2013, falecida prematuramente em 9 de dezembro de 2011.

Esta coleção se abre com uma série de livros, idealizada por Ana Clara Torres Ribeiro, composta por trabalhos apresentados nas mesas redondas do XIV Encontro Nacional da ANPUR, que teve lugar no Rio de Janeiro de 23 a 27 de maio de 2011.

A atual edição revisada se faz com recursos próprios da ANPUR. Cabe ressaltar que a primeira edição desta série de três volumes se fez graças ao apoio concedido neste sentido pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). Agradecemos, ainda, o apoio concedido pelo Banco do Desenvolvimento (BNDES), pela Caixa Econômica Federal (CEF), pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA), pela Fundação de Amparo à Pesquisa do estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), bem como à reitoria da Universidade Federal do Rio de Janeiro, à Reitoria e a Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação da Universidade Federal Fluminense que contribuíram para a realização do XIV Encontro Nacional da ANPUR.

A realização do evento nacional e posterior organização destes livros não teria sido possível sem o suporte da comissão organizadora do evento, da diretoria da ANPUR (2009-2011) sob a presidência da Prof.^a Dr.^a Leila Christina Dias e do trabalho de dezenas de estudantes sob a coordenação de Vinicius Carvalho e Aldenilson Santos, mestrandos do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

A diretoria da ANPUR (2011-2013) agradece, também, imensamente, aos membros da comissão organizadora (Fernanda Sánchez, Lilian Fessler Vaz, Maria Laís Pereira da Silva, Paulo Pereira de Gusmão e Tamara Tânia Cohen Egler) que se dedicaram a organizar os três volumes desta série de acordo com diferentes aspectos do tema geral do evento: Quem planeja o território? Atores, arenas, estratégias.

O tema geral do XIV Encontro Nacional da ANPUR, em conformidade com a proposta apresentada e divulgada, tinha por meta indicar o compromisso dos programas de pós-graduação filiados e associados com a produção e a difusão de estudos interdisciplinares voltados para a compreensão das relações sociedade – espaço e, em consequência, preocupados com os desafios ao planejamento territorial no contexto da globalização da economia.

A proposta partiu, assim, do reconhecimento da crescente relevância da esfera mundial na determinação de projetos para o futuro do País. E, teve por base a necessidade de identificar e refletir sobre os agentes econômicos e os atores políticos que hoje, ao mesmo tempo, em que redesenham o território brasileiro, transformam as arenas em que se define o acesso a recursos materiais e imateriais essenciais à vida coletiva.

Desta maneira, tratou de destacar a natureza projetiva do planejamento urbano e regional. Porém, esse destaque acontece de forma simultânea à valorização de singularidades da sociedade brasileira, o que exige autonomia reflexiva, domínio da produção social do espaço e conhecimento de transformações, em curso, nos valores culturais e na base técnico-informacional e financeira do planejamento.

A natureza projetiva do planejamento, envolvendo diferentes escalas de ação, o desenho de cenários e a análise de interesses e estratégias, demanda a definição de metas e o estudo de práticas e meios que permitam o aprofundamento da democracia e o alcance de uma sociedade mais justa e solidária.

Em consonância com a proposta geral do evento, o primeiro volume, organizado por Ana Clara Torres Ribeiro, Tamara Tânia Cohen Egler e Fernanda Sánchez trata de trabalhos que abordaram questões relativas à “Política governamental e ação social no espaço”. O segundo volume, sob responsabilidade de Ana Clara Torres Ribeiro, Ester Limonad e Paulo Pereira de Gusmão congrega diferentes abordagens relativas aos diferentes “Desafios ao Planejamento” na contemporaneidade. O terceiro e último volume, organizado por Lilian Fessler Vaz e Maria Laís Pereira da Silva reúne trabalhos diversos que tem por eixo comum diferentes “Leituras da Cidade” voltadas para sua compreensão e para sua apropriação, na perspectiva do direito à cidade.

Seguem-se a esta série de livros, a publicação com recursos próprios dos trabalhos premiados durante o XIV Encontro Nacional da ANPUR, a saber, a tese de doutorado de Daniela Abritta Cota, “A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte”, orientada pelo Prof. Dr. Geraldo Magela Costa da Universidade Federal de Minas Gerais e a dissertação de mestrado de Mar-

cos Felipe Sudré Souza, “A Festa e a Cidade”, orientada pelo Prof. Dr. Roberto Luís Monte-Mór da Universidade Federal de Minas Gerais.

Soma-se a esta coleção uma singela homenagem desta diretoria, do Laboratório da Conjuntura Social, Tecnologia e Território (LASTRO) e de colegas do IPPUR-UFRJ a Prof.^a Dr.^a Ana Clara Torres Ribeiro, qual seja a publicação do livro “Por uma Sociologia do Presente”, que não teria sido possível sem o trabalho conjunto de uma comissão composta por representantes da ANPUR, Lilian Fessler Vaz e Paola Berenstein Jacques; do Lastro (Cátia Antônia da Silva e Luiz Cesar Peruci do Amaral); pela colega do IPPUR-UFRJ Tamara Tania Cohen Egler e por familiares de Ana Clara Torres Ribeiro, Francisco Rubens de Melo Ribeiro, Claudia Codeço Coelho, Katia Torres Ribeiro e Mauro Torres Ribeiro. Este livro organizado a muitas mãos resgata a trajetória de Ana Clara Torres Ribeiro e a sua proposta de uma Sociologia do Presente com base em seu concurso para Professor Titular de Sociologia no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Traz-nos, assim, um pouco de seu riso, de seu humor e de sua vivacidade.

A todos que apoiaram e colaboraram para a realização do XIV Encontro Nacional da ANPUR, para a organização dessas publicações só resta dizer muito obrigada!

março de 2013

Ana Clara Torres Ribeiro (in memoriam) e Ester Limonad
Presidência Nacional da ANPUR (2011-2013)

Apresentação

O presente volume reúne um conjunto diversificado de trabalhos divididos em duas partes, que se propõem a refletir sobre alguns dos desafios que se colocam para o planejamento e gestão do espaço social contemporâneo.

A primeira parte intitulada “Produção do espaço e perspectivas possíveis de planejamento” reúne um conjunto de reflexões críticas sobre a produção do espaço na metrópole, a que se somam as abordagens da experiência pioneira do plano metropolitano de Belo Horizonte, que se propõe a inovar e romper alguns paradigmas arraigados do planejamento com a abertura de novas perspectivas e possibilidades de ação.

A segunda parte desse volume, “Questões ambientais contemporâneas”, reúne textos diversos voltados para os desafios relativos ao planejamento territorial e ambiental. Envolve, assim um conjunto de estudos que tem como ponto de partida o debate sobre se a questão ambiental foi assimilada (ou não) como uma questão de Estado no Brasil, bem como trabalhos que discutem a possibilidade de se pensar as relações entre política, sociedade e ambiente como elementos integrados de uma agenda de pesquisa urbana e regional.

O primeiro conjunto de trabalhos tem por preocupação comum compreender, a partir de uma perspectiva crítica, diferentes aspectos do processo de produção do espaço urbano metropolitano no contexto brasileiro (e, em certa medida, latino americano). As abordagens e considerações de Norma Lacerda e de Ana Fani Alessandri Carlos são acompanhadas e complementadas pelo estudo de Aldo Paviani sobre a expansão metropolitana de Brasília. A estes trabalhos somam-se os de Heloisa Soares de Moura Costa sobre a dinâmica metropolitana de Belo Horizonte, que dá suporte e complementa a apresentação de diferentes aspectos da experiência universitária na elaboração do Plano Metropolitano de Belo Horizonte, feita por Roberto Luís de Melo Monte-Mór.

O estudo de Norma Lacerda, “Fragmentação e integração: movimentos de (re)estruturação espacial das metrópoles brasileiras,” parte da constatação de que as transformações recentes – com a passagem da sociedade industrial para a dos serviços – resultaram em mudanças na estrutura espacial urbana, a ponto de se passar a falar de uma reestruturação da cidade. Volta-se, assim, para um questionamento dos movimentos de fragmentação e integração espacial nas

metrópoles, à luz do processo geral de acumulação capitalista, com a meta de mostrar o caráter complementar desses dois movimentos, viabilizado por redes de mobilidade, que permitem o fluxo de pessoas, mercadorias e informações.

Em seu texto “A produção da metrópole: o novo sentido do solo urbano na acumulação do capital”, Ana Fani Alessandri Carlos parte da hipótese de que o processo que permite ao capitalismo se produzir, hoje sob a forma financeira, realiza-se, preferencialmente, através da reprodução do espaço urbano, sendo que na metrópole, como procura mostrar, isso se evidenciaria no movimento de passagem da hegemonia do capital industrial ao capital financeiro. Se propõe, assim, a explicar que a própria reprodução do espaço urbano revela a produção da metrópole subordinada aos interesses do grande capital, que tem por consequência a limitação das práticas socioespaciais. Neste contexto trata de apontar que o corolário desse processo é a segregação socioespacial com o aprofundamento das desigualdades sociais.

Aldo Paviani expõe a especificidade da área metropolitana do Distrito Federal, em seu trabalho “Expansão e fragmentação metropolitana com exclusão socioespacial: o caso de Brasília”. Chama a atenção aí para o padrão de povoamento esparso e polinucleado característico de Brasília, que se desenvolveu de forma diferente de outras metrópoles brasileiras que teriam seguido um padrão de povoamento compacto. Paviani assinala, inclusive, que a própria forma de ocupação do território do Distrito Federal haveria contribuído para a periferização das classes empobrecidas e para sua exclusão socioespacial. Em síntese, busca avaliar como a expansão metropolitana no Distrito Federal e nos municípios vizinhos seria, por si só, a portadora da exclusão e da segregação socioespacial, tendo por base a fragmentação do território, as formas de uso da terra, a distribuição espacial de postos de trabalho e de moradias em locais distantes do núcleo metropolitano.

Heloísa Soares de Moura Costa destaca, em seu trabalho “E nas metrópoles, quem planeja o território? Breve contribuição ao debate a partir da experiência recente de Belo Horizonte”, que se pode perceber, ainda que de forma modificada, evidências materiais das ações e intervenções passadas, orientadas por concepções da matriz funcionalista de planejamento. Assinala, também, que muitas dessas concepções ainda permeiam as práticas do planejamento até hoje, a despeito de diversas leituras críticas. Em contraponto, ressalta a necessidade de um planejamento crítico na contemporaneidade, que busque identificar, reconhecer e tratar “os territórios de resistência de ‘grupos e populações tradicionais’ e insurgências das ocupações planejadas por movimentos sociais de luta pela moradia”.

Roberto Luís de Melo Monte-Mór apresenta diversos aspectos que contribuem para inovar a prática de planejamento contemporânea em seu trabalho “Planejamento metropolitano em Belo Horizonte: uma experiência universitária”. Seu relato do processo de planejamento em Belo Horizonte é revelador das possibilidades e potencialidades de se reunir em torno da tentativa de compreensão de aspectos diversos da região metropolitana de Belo Horizonte uma vasta equipe composta de professores, estudantes, técnicos estaduais e municipais, bem como políticos e lideranças da sociedade civil. O resultado dessa experiência foi um documento que compila um conjunto de propostas elaboradas, recolhidas e organizadas pela equipe e que se consubstanciaram em políticas, programas e projetos para a referida região metropolitana. Para o autor a experiência do PDDI-RMBH envolveu a construção de um ambiente de confiança entre a equipe das universidades e os demais atores e agentes envolvidos, que contribuiu para inovações metodológicas e técnicas, além de políticas e institucionais. Monte-Mór destaca, ainda, o papel de mediação entre o governo e a sociedade civil que foi realizado pela academia, e que viabilizou uma “convivência profícua entre os saberes e leituras políticas, técnicas e comunitárias”, que caberia ser resgatada em experiências futuras.

A segunda parte desse volume denominada “Questões ambientais contemporâneas, desafios ao planejamento” reúne um conjunto de estudos cuja reflexão questiona a assimilação da questão ambiental como uma questão de Estado no Brasil. Embora diversos os textos desta parte abordam as relações entre política, sociedade, ambiente e natureza na perspectiva de fornecer insumos para a construção de uma agenda de pesquisa e prática de planejamento que integre a questão ambiental. Neste sentido soma-se a estes textos uma abordagem crítica acerca das relações entre política e ambiente na escala da Amazônia, no âmbito da América do Sul.

Henri Acselrad abre o debate com seu trabalho “Paradoxos da ambientalização do Estado brasileiro – liberalização da economia e flexibilização das leis”, onde pontua o fato da construção das bases de um capitalismo industrial haver demandado do Estado brasileiro, desde a década de 1930, “o agenciamento das condições naturais do território de modo a favorecer o processo de acumulação”. Após traçar a gênese das políticas ambientais ao longo do século XX, o autor chama a atenção para o isolamento existente entre o assim chamado “setor ambiental” da esfera governamental e os mecanismos político-administrativos que de fato contribuem para gestão estatal do território. Em seu entender, a ausência da “transversalidade” que visaria à efetiva internalização das preocupações com o meio ambiente nas políticas públicas

seria uma indicação suficiente de que a questão ambiental não representa no país uma questão de Estado. Em particular nas condições vigentes a partir da década de 1990 quando as políticas públicas passaram a privilegiar a inserção da economia nacional na competição internacional, subordinando, mais que nunca, as políticas sociais e ambientais às políticas econômicas.

Lucia Cony Faria Cidade apresenta um outro olhar e dá seguimento a discussão com seu trabalho “Política, sociedade e ambiente: caminhos entrelaçados na pesquisa urbana e regional”. Por entender que “o tratamento das dimensões social e ambiental da política tem se constituído em um desafio teórico e empírico pouco discutido” a que soma o fato da questão ambiental aparentemente ser relegada a um segundo plano, sua proposta é proceder a uma síntese sobre linhas diversas de abordagem que relacionem política, sociedade e ambiente. Por conseguinte, com base nas linhas de abordagem que apresenta, sugere um leque de pontos para reflexão que podem contribuir e subsidiar estudos urbanos e regionais, com destaque para temas relacionados as mudanças climáticas globais, riscos e vulnerabilidade e a ecologia política.

Maria Lúcia Refinetti Martins, traz o debate para o campo urbano com seu texto “Sociedade e natureza no meio ambiente urbano”, onde analisa o caso de governos locais que, nas duas últimas décadas do século XX, investiram na democratização da gestão pública e produziram experiências de políticas públicas visando à melhoria da qualidade de vida e à inclusão social. Trataram-se, segundo a autora, de “experiências pioneiras que buscaram afirmar a possibilidade de enfrentar o patrimonialismo e de consolidar governos populares capazes de alterar estruturas históricas de concentração de riqueza”. Nesses casos, a ampliação do espaço ocupado pelos movimentos populares teria sido considerada como uma condição para a mudança da cultura política e do fomento de um novo modelo de Estado que polarizasse com o neoliberalismo que dominava no plano dos governos nacionais. O desenvolvimento local seria visto, portanto, como um caminho que considerasse as especificidades e recursos locais e regionais, opondo-se assim à idéia de conceitos únicos e modelos universais. A análise oferecida discute à luz da ecologia política o que ocorreu na esfera do planejamento urbano bem como na esfera da cidade como espaço socialmente produzido.

Encerra esse volume o texto “Relações entre política, ambiente, escala e a região Amazônica na América do Sul” de autoria de Maria Célia Nunes Coelho, Maurílio Abreu Monteiro e Estevão José da Silva Barbosa, que traz à cena as dimensões escalares e políticas muitas vezes negligenciadas nos debates econômicos e ambientais. Os autores tem por questão central discutir

“quem planeja o futuro energético na Pan-Amazônia?”. Tratam, também, de apontar o papel e envolvimento de distintos atores sociais e agentes envolvidos e sua articulação em distintas escalas. Concluem abrindo novas indagações, assinalando algumas mudanças substantivas na inserção da Amazônia na divisão internacional do trabalho que fazem com que os problemas atuais sejam distintos do passado, o que exige novas ideias, propostas e estratégias para enfrentar os desafios futuros ao planejamento da região.

Ester Limonad
Paulo Pereira de Gusmão

PARTE I

Produção do espaço e perspectivas
possíveis de planejamento

Fragmentação e integração

movimentos de (re)estruturação espacial
das metrópoles brasileiras.

Norma Lacerda

As transformações que vêm ocorrendo na organização econômica – com a passagem da sociedade industrial para a dos serviços, viabilizada, sobretudo, pelas novas tecnologias de informação – têm implicações tão intensas na estrutura espacial urbana, que se fala em *reestruturação da cidade*¹. Esse tema deu origem a uma fértil literatura acadêmica. Mas, é a produzida especialmente a partir da década de 2000 que dá conta, com maior precisão, das reais proporções das mudanças espaciais urbanas. Isso porque essas alterações começaram a ser sentidas, visualizadas e vivenciadas, mais intensamente nessa última década, quando comparada com as duas anteriores, em particular nas metrópoles latino-americanas.

Foi vencida – como bem ressalta Salgueiro (1999, p. 65), ao estudar o caso de Lisboa e sua região urbana –, a inércia da forma urbana, que dificultava “a reação da organização territorial às mudanças no sistema produtivo e nos modos de regulação”, ocasionadas, acima de tudo, pela enorme revolução nas acessibilidades. De fato, as cidades e seus habitantes vêm mostrando capacidades diferenciadas de inércia, de resistência e de readaptação às mudanças, na organização econômica, até porque as cidades e os segmentos sociais nelas residentes são inseridos de maneira e em velocidades distintas nesta organização. De qualquer forma, em geral, elas buscam ajustar suas respectivas configurações espaciais, sua forma, às novas necessidades, embora com ritmos diferentes.

No caso particular das metrópoles brasileiras, até os anos de 1990, o tempo da globalização² era recente e sem características espaciais definidas. Era, ainda,

¹ Sposito (2002, apud TOURINHO, 2011) adverte que a expressão “reestruturação da cidade” deve ser utilizada para referenciar os períodos em que é significativo o conjunto de mudanças que orienta o processo de estruturação urbana.

² Trata-se do movimento da economia, visando a funcionar na escala global, mediante a intensificação do processo de internacionalização dos mercados. É viabilizada pelo grande avanço tecnológico (eletrônico-informacional) e por um conjunto de medidas desreguladoras, que, desde a década de 1970, vem estimulando as grandes firmas internacionais a se segmentarem espacialmente, no globo terrestre, de modo a propiciarem uma produção flexível.

um tempo fugaz, que fazia as suas aparições de forma intermitente, sem grande aderência à realidade local. Em outras palavras, a globalização era um tempo que ainda estava para se firmar (LACERDA et al., 2000).

Todavia, é inegável que as mudanças advindas da inserção do Brasil na economia globalizada inauguraram uma nova ordem urbana, que não cancelou de todo a ordem preexistente, uma vez que ora a ela se sobrepõe, ora a ela se justapõe. Mas, o problema, o preocupante é que as metrópoles, não apenas as brasileiras, mas também as latino-americanas – cuja urbanidade já era fortemente questionada –, assumem formas responsáveis por uma gama de riscos sociais, ambientais, políticos e culturais, decorrentes dessa nova ordem, norteadas por princípios estruturadores que se revelam em movimentos de *fragmentação espacial* e, simultaneamente, de *integração espacial*.

Ao longo do presente texto, entende-se por *fragmentação espacial* a divisão da cidade em partes (*fragmentos*), que podem ser individualizadas, a partir da identificação dos diversos padrões de uso e ocupação do solo, bem como dos níveis de provimento das infraestruturas, mais particularmente das redes de mobilidade de matéria (pessoas e bens) e informação. Esses níveis, por sua vez, definem o *grau de integração* de cada uma das partes com as demais e, até mesmo, com as de outras cidades do país e do exterior.

Frente a essa realidade, o presente texto tem por objetivo questionar os movimentos de fragmentação e integração espacial nas metrópoles, à luz dos processos gerais de acumulação capitalista, mostrando a complementaridade desses dois movimentos, viabilizada por meio das redes de mobilidade, que permitem o fluxo de pessoas, mercadorias e informações.

Para realizar o objetivo formulado e mostrar a pertinência da hipótese aventada, o presente texto foi dividido em três partes. Na primeira, questiona-se o modelo de estruturação espacial das cidades, segundo o qual a *fragmentação* do espaço urbano resulta do recente processo de globalização da economia e surge como substituto de outro modelo, cujo paradigma é o da *cidade dual*. Analisando a evolução histórica da estrutura espacial das cidades, desde o período colonial, defende-se a ideia de que as cidades brasileiras nasceram *fragmentadas* e recusa-se a *perspectiva dualista* e, por extensão, o paradigma da *segregação* e o da *exclusão espacial*, conceitos também tratados no presente texto. Na segunda parte, discutem-se os conceitos de *fragmentação* e *integração espacial e territorial*, chamando a atenção para o fato de a metrópole contemporânea revelar uma multiplicidade de *fragmentos*, que estão – mais ou menos – articulados entre si e se comunicam com outros, pertencentes a outras metrópoles e cidades, situadas quer no mesmo país, quer no exterior.

Sendo assim, sua compreensão exige uma análise particular e abrangente, considerando, inclusive, escalas de *integração* (local, metropolitana, nacional, continental e mundial). Na terceira, analisa-se o processo de reestruturação dos espaços metropolitanos brasileiros, a partir dos anos de 1960, evidenciando (i) as características dos movimentos de *fragmentação* e de *integração* espacial, (ii) quanto essas características são expressões de processos de recomposição social e (iii) as redes de mobilidade de matéria e informação, como elementos viabilizadores desses movimentos.

Para além da perspectiva dualista e segregacionista da metrópole

A estrutura urbana é algo que precisa ser desvelado, que oculta regras organizadoras do espaço da cidade e, por isso, da vida da coletividade. Enquanto conjunto de elementos em relação, enquanto categoria sistêmica, a estrutura urbana expressa regras que regem as configurações espaciais desses elementos e as suas modificações. (TOURINHO, 2011, p. 84). As formas de desvendamento dessas regras “dependem de operações mentais que, por sua vez, estão articuladas a teorias e visões do mundo” (TOURINHO, 2011). Enquanto processo, é contínuo, múltiplo e também contraditório, na medida em que contém a sua negação: a desestruturação (SPOSITO, 2002, apud TOURINHO, 2011). A estrutura urbana é representada por meio de modelos e padrões espaciais, uma sistematização dos traços da realidade, capaz de informar a respeito da forma da estrutura.

No caso da metrópole – compreendida como cidade expandida –, vem conhecendo um processo de reestruturação espacial e, por isso mesmo, apresentando mudanças significativas na estrutura intraurbana. Como se trata de reestruturação, é importante evidenciar quais eram os princípios (ou movimentos) anteriores que marcavam a expansão espacial urbana. Isso permitirá conceituar-se, com maior clareza, a *fragmentação espacial*, enquanto movimento que norteou e continua a nortear o processo de configuração espacial metropolitana, assumindo características diferenciadas, de acordo com os regimes de acumulação capitalista.

Os estudos sobre a estruturação urbana, com uma larga tradição nas ciências regionais, originaram modelos (enquanto formulações abstratas), cujos primeiros esforços foram realizados pela Escola de Ecologia Social de Chicago, nos anos de 1920³. Desde então, com diferentes métodos e, consequentemen-

³ Quanto às abordagens sobre os processos de estruturação das cidades, Gottdiener (1993) identifi-

te, resultados diversos, esse esforço se prolongou até a presente década. Bähr, Borsdorf e Janoschka (2002, apud BORSDORF, 2003) elaboraram esquemas do desenvolvimento urbano, político, social e econômico das cidades latino-americanas (Figura 1). Cada um deles corresponde a um período histórico e a um modelo de estrutura intraurbana. Tais modelos são denominados (i) *cidade compacta*, do período colonial, (ii) *cidade setorial*, da primeira fase de urbanização, (iii) *cidade polarizada*, da segunda fase de urbanização e (iv) *cidade fragmentada* (de 1970 em diante).

No período colonial (1500-1820), as cidades latino-americanas apresentavam, como características básicas, um único centro, com uma praça central (*core* das atividades urbanas). À medida que se afastava da praça, reduzia-se o *status* socioeconômico dos ocupantes dos lotes, ou seja, o princípio de estruturação socioespacial revelava-se por gradientes decrescentes, do centro à periferia, e apresentava uma morfologia *compacta*, à conta dos meios de mobilidade e, até mesmo, da necessidade de proteção. Entretanto, uma morfologia *compacta* não significa ausência de *fragmentação espacial*. O importante a levar-se em conta não seria (i) a quantidade de *fragmentos* (partes), (ii) a forma geométrica, a dimensão e a disposição espacial de cada um deles, (iii) a natureza dos fragmentos, em termos de características físico-ambientais, e, sobretudo, (iv) a diversidade de tipos de *integração* dessas partes?

Em suas linhas centrais, as cidades do período colonial traduziam espacialmente a estrutura social, econômica, política e cultural vigente. Eram, de certa forma, no caso brasileiro, arremedos do mundo rural, com a *casa grande* e a *senzala*, conformando duas partes – interdependentes, articuladas, integradas – e, ao mesmo tempo, uma unidade espacial.

A primeira fase da urbanização (1820-1920) foi marcada, na América Latina, pela chegada de imigrantes, sobretudo europeus⁴, pela industrialização muito restrita e pela importação de modelos de reformas urbanísticas (Hausmann, em Paris, e Cerdá, em Barcelona), responsáveis pela introdução dos *boulevards*, parques públicos etc. Conforme Borsdorf (2003), o princípio que regia a estruturação intraurbana era o setorial: (i) expansão dos setores

ca dois tipos: o convencional e o marxista. O primeiro tipo, por sua vez, subdivide-se em outros dois: o da Escola de Chicago (década de 1920), que concebe a cidade como um organismo biológico, uma acomodação da organização social, e o neoclássico (pós-guerra), segundo o qual a estrutura urbana decorre da atuação de agentes econômicos, cujas decisões são pautadas por um mercado de concorrência perfeita. O segundo tipo surgiu na França (década de 1970) e correlaciona a estrutura urbana às especificidades do regime de acumulação capitalista.

⁴ Convém ressaltar que, no caso do Brasil, como realçam Nunes e Veloso (2011, p. 13), "um grande número desses imigrantes inicialmente se dirige para a zona rural, enquanto que o crescimento das grandes cidades se fez, sobretudo, através de migrações internas de brasileiros vindos dessa zona rural".

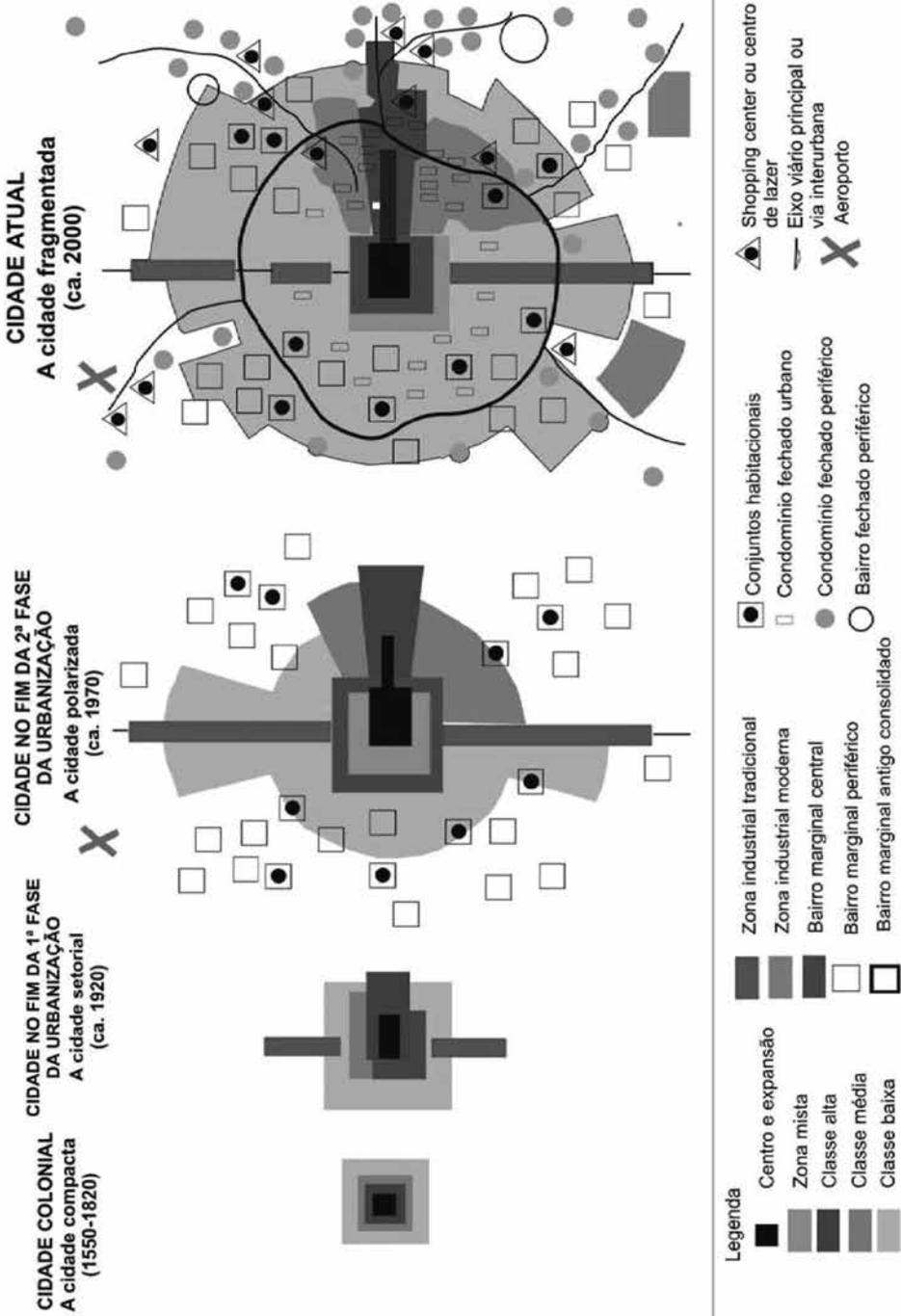


Fig. 1: Modelos de desenvolvimento estrutural da cidade latino-americana
 Fonte: Borsdorf, Bähr e Janoschka (2002), adaptado por Borsdorf (2003, p. 3)

de alta renda, a partir de um eixo principal (*boulevard* principal), (ii) crescimento linear do centro, (iii) aparecimento das primeiras indústrias, próximas das linhas ferroviárias (que asseguravam a conexão da cidade com o restante do país), e (iv) ocupação dos espaços deixados pelas camadas de maior renda, por trabalhadores de baixa renda. Mais uma vez, questiona-se: não estaria a diferença inerente a esse período – quando comparado ao anterior – na localização espacial dos fragmentos, na sua extensão e disposição territorial, na sua natureza e nas modalidades de integração?

A segunda fase (1920-1970) corresponde ao período de rápida urbanização, provocada pela política de substituição de importações, responsável pela industrialização de várias cidades latino-americanas cujas plantas fabris se localizavam, preferencialmente, nas margens de ferrovias e rodovias, reforçando o crescimento de alguns setores. Instala-se, então – ainda acompanhando Borsdorf (2003) –, um modelo de cidade *polarizada*, segundo o qual as camadas da população se concentravam em extremos opostos.

Em um desses extremos ficam as camadas ricas da população. Elas se distanciam cada vez mais das áreas centrais e dirigem-se para outros bairros, construindo casas e *bungalows* em extensas áreas verdes. Começam a surgir os primeiros centros comerciais. No outro extremo, situam-se as camadas de mais baixa renda. Nesse período, ocorre um processo de migração na direção do campo para a cidade, provocado pela introdução de novas relações de produção na agricultura. Parte importante da população migrante, ao chegar à cidade, passa a ocupar áreas não edificadas, no interior da mancha urbana, ou a instalar-se na periferia, por meio de invasões de terras públicas e privadas, de loteamentos clandestinos e de conjuntos habitacionais.

De acordo com Borsdorf (2003, p. 5), “neste tempo, o contraste entre uma cidade rica e uma cidade pobre foi se intensificando cada vez mais. A *polarização* resultou no princípio de estruturação espacial mais importante, seguido por outro princípio subordinado: o do crescimento celular fora do perímetro urbano,” sendo este responsável pela emergência dos primeiros condomínios fechados.

Embora Borsdorf não advogue o paradigma da *cidade dual*, admitir que a cidade é *polarizada* espacialmente deixa margem para interpretá-la como rigidamente orientada em duas direções, o que empobrece enormemente qualquer análise sobre a estruturação intraurbana, ao esconder a diversidade de práticas urbanizadoras e a multiplicidade de formas de produção e de apropriação do espaço urbano.

O paradigma da *polarização* remete a outro: o da *segregação*. Segundo o

Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, *segregar* refere-se ao “ato ou processo de separar-se, de isolar-se, ou ser isolado de outros ou de um corpo principal ou grupo”.

Salgueiro (1997) admite que a *segregação espacial* foi-se construindo, enquanto paradigma da cidade moderna – da cidade industrial – e que o urbanismo funcionalista foi institucionalizando-a, por meio do zoneamento. Para essa autora:

O resultado destes processos, favorecido aliás pelo papel de árbitro e regulador do Estado, principalmente actuante no domínio do planejamento do território, é uma cidade ‘arrumada’ com os grupos sociais e as atividades econômicas cada um no seu lugar, na qual se desenvolvem trocas entre espaços desiguais, se tecem interdependências e multiplicam solidariedades. (SALGUEIRO, 1997).

Ora, se existem trocas entre os espaços desiguais, se são tecidas interdependências entre esses espaços – inclusive mediante a solidariedade –, eles estão espacialmente articulados por meio de infraestruturas que garantem a mobilidade de matéria, de pessoas e de informações. Tais espaços não são nem estão *segregados*, mas sim *fragmentados*. Considera-se que, em primeiro lugar, a divisão em cidade rica e cidade pobre revela uma perspectiva reductionista do processo de *estruturação* espacial das cidades ou das metrópoles e, em segundo lugar, que, antes mesmo desse período (1920-1970), os espaços das *urbes* já se encontravam *fragmentados*, o que não impede uma visão de continuidade e homogeneidade espacial, revelada pela extensão, isto é, pelo tamanho de certos *fragmentos*.

Tais características – continuidade e homogeneidade – ainda vão perdurar, ou até mesmo estender-se, em determinadas porções territoriais da cidade, mesmo depois de 1970 – único período reconhecido por Borsdorf (2003) e Janoschka (2002) como de *fragmentação*. Segundo eles, a partir de 1970, as cidades latino-americanas entram em fase de reestruturação intraurbana, seguindo o princípio da *fragmentação espacial*, viabilizada pelo progresso da tecnologia dos transportes e comunicações, ou seja, pela possibilidade de integração.⁵ As novas autopistas intraurbanas – modernizadas e ampliadas – tornaram as periferias urbanas ainda mais atrativas para as camadas média e alta. A extensão delas acentuou as estruturas lineares, mas também aquelas em “nós” (ou células), representados pelos condomínios residenciais de alta renda, pelos conjuntos

⁵ Salgueiro (1999, p. 227) defende a ideia que a cidade contemporânea, fragmentada, substitui a cidade segregada da era industrial, mesmo admitindo o não desaparecimento das situações de segregação socioespacial.

habitacionais de interesse social e pelos bairros marginais (BORSODORF, 2003 e JANOSCHKA, 2002).

Para esses autores, as cidades deixaram de ter grandes áreas ricas e pobres, grandes zonas residenciais e industriais, passando a constituir-se de múltiplos *fragmentos*, protegidos por muros e cercas⁶. Concorda-se com Borsdorf e Janoschka, mas é importante frisar que as cidades latino-americanas da atualidade permanecem exibindo grandes áreas ricas e pobres, concentradas e dispersas, contínuas e descontínuas, homogêneas e heterogêneas. Discorda-se da ideia de que apenas as cidades do tempo da globalização são *fragmentadas*⁷.

Para fundamentar o posicionamento de que as cidades nasceram espacialmente *fragmentadas* – divididas em partes que se articulam e se integram – importa analisar o que se entende por *fragmentação espacial*. Trata-se de conceito que vai muito além ao de *polarização* e, por extensão, ao de *cidade dual*. Considerar a cidade como *dual* é admitir a existência de apenas duas realidades – a legal e a ilegal, a formal e a informal, a rica e a pobre –, no âmbito de uma mesma cidade ou metrópole, não dando conta da gama de padrões de ocupação e de níveis de provimento de infraestruturas e serviços, além da imensa complexidade em termos de articulação/integração desses diversos padrões.

A metrópole não é constituída de duas ordens distintas, estanques, separadas. Aceitar isso significa rejeitar o *dualismo metodológico*, muito embora se reconheça o quadro de subordinação de determinados espaços metropolitanos e, mais precisamente, dos habitados por populações de baixa renda. Afinal, o provimento de serviços e o de infraestrutura, dentre eles os que permitem a comunicação e os fluxos existentes entre os diversos *fragmentos* são, muitas vezes, profundamente desiguais. Acresce que, ao se considerarem duas ordens, corre-se o risco de associar a uma delas virtudes ou valores positivos (segura, ordenada, limpa, bela, legal, formal...) e à outra, estigmas reveladores de valores negativos (perigosa, desordenada, suja, feia, ilegal, informal...).

⁶ O que há de novo, como se verá mais adiante, quando da análise das metrópoles brasileiras, são os megaempreendimentos – muitos deles distantes da mancha urbana – viabilizados, como bem registram Borsdorf (2003) e Janoschka (2002), por meio dos avanços tecnológicos nos setores de transporte e comunicação.

⁷ Sposito (2011, p. 141), dentre outros autores, considera que a fragmentação socioespacial – característica das cidades do atual tempo da globalização – é a forma avançada da segregação socioespacial, na medida em que “as distâncias entre os desiguais, na cidade, não se operam mais, predominantemente, a partir da lógica de periferização dos mais pobres e de destinação, aos mais ricos, das áreas centrais e pericentrais, as melhores dotadas de meios de consumo coletivo (...).” Ela sustenta a ideia de que os sistemas de segurança urbana oferecem condições para que a separação possa ser assegurada.

Metrópole: uma unidade espacial e territorial *fragmentada*

Fragmentação implica que um todo foi dividido em partes, cortado em pedaços, sem deixar, em absoluto, de existir. A metrópole, do ponto de vista da produção e da apropriação humana do território, é um todo constituído de partes (*fragmentos*) claras e diferentemente caracterizáveis. É possível identificar as partes, recorrendo-se a um estudo morfológico do tecido urbano metropolitano, capaz de individualizar as porções desse tecido, a partir dos diferentes padrões de ocupação do solo, ou seja, dos diversos artefatos que constituem a estrutura urbana. A metrópole é, portanto, uma *unidade na diversidade*⁸. Essa característica lhe confere sentido humano e cultural (LACERDA et al., 2000).

Enquanto um todo espacial, a metrópole é um produto recente, fruto de um processo histórico que, por um lado, abriga formações urbanas resultantes de outros processos sociais, ora consolidados, ora ainda em curso, e, por outro, sintetiza inúmeros processos parciais, de ocorrência contemporânea e/ou mesmo simultânea.

Em trabalho publicado em 2000, a autora do presente texto, juntamente com Zancheti e Diniz (2000), afirmava que

A forma de ocupação espacial das metrópoles dramatizou, portanto, os problemas de iniquidade da sociedade brasileira. Criou uma distribuição, no espaço, profundamente desigual em termos de moradia, renda, oferta de serviços e de infraestrutura urbana, amenidades e segurança ambiental e acesso a equipamentos de consumo coletivo e cultural. Em síntese, **um território urbanizado de modo fragmentado**, com grandes problemas de adequação ambiental e pouco articulado do ponto de vista de uma identidade cultural da população com a ocupação urbana resultante. (Grifo da autora do presente texto).

⁸ Considerando a impossibilidade de delimitar a cidade, uma vez que, mesmo delimitada, as interações espaciais acontecem, a partir de múltiplos fluxos, estabelecidos horizontalmente e transversalmente, Sposito (2011, p. 135) reconhece "o fim da cidade como unidade espacial, comparativamente aos períodos pretéritos". Tal reconhecimento, prossegue a autora, "implica que a cidade não pode ser pensada em si. Tem que ser avaliada como um espaço aberto, do ponto de vista das formas e dos fluxos, do ponto de vista objetivo e subjetivo, do ponto de vista concreto e abstrato". Considera-se que tais afirmações são parcialmente verdadeiras. A cidade contemporânea, mais do que qualquer outra dos períodos anteriores – sobretudo à conta do desenvolvimento tecnológico, na área de comunicação e informação –, é aberta, sob todos os pontos de vista elencados pela autora. Isso, no entanto, não autoriza reconhecer "o fim da cidade como unidade espacial". Admitir esse fim corresponde a negligenciar as diversas formas e intensidades dos fluxos intraurbanos de pessoas e de matéria (tão presentes na vida cotidiana dos cidadãos) e privilegiar os fluxos "à distância". As diferenças, nas formas e nas intensidades, são, provavelmente, ainda mais notáveis nas cidades latino-americanas quando comparadas, por exemplo, com as europeias. No caso do Brasil, a banda larga não é gratuitamente oferecida, o que limita enormemente a sua utilização por larga parcela da população.

Significa isso que os processos históricos e sociais de ocupação espacial da metrópole produziram e continuam a produzir *fragmentações*, perceptíveis no nível de todas as dimensões, espaciais, econômicas, políticas ou culturais. Nunes e Veloso (2011, p. 20), no seu estudo comparativo entre os guetos americanos e as favelas brasileiras, chamam a atenção do quanto o espaço das cidades brasileiras são caracterizados por uma elevada heterogeneidade multidimensional.

Considerar que a diferença entre os territórios urbanos convencionais das cidades e aqueles resultantes de ocupações “selvagens” dos terrenos pelas favelas está indicando uma das lógicas dentre as múltiplas faces de criação do território das cidades brasileiras, originando comunidades urbanas com elevado grau de diferenciação não só econômica, mas social e cultural. O resultado é que o território de nossas cidades é caracterizado por uma elevada dose de heterogeneidade multidimensional.

A partir dessa afirmação, pode-se concluir – além da presença na metrópole de uma forte diferenciação multidimensional – que a *fragmentação espacial* não é um processo tão novo, nem fruto exclusivo do atual processo de globalização da economia, como supõem vários estudiosos, entre eles Janoschka (2002) e Borsdorf (2003). Afinal, as cidades apresentam-se *fragmentadas* desde o período colonial. Rejeita-se, portanto, a ideia de que a *fragmentação* espacial das cidades ou das metrópoles seja um processo recente, relacionado exclusivamente à inserção dos países na economia globalizada, questão que será retomada mais adiante. Ademais, ários estudos têm mostrado a diversidade de formas de produção e de apropriação do espaço metropolitano e suas consequências, não apenas em termos de *fragmentação espacial*, mas também de *fragmentação territorial*⁹, como se verá a seguir.

Refletindo sobre o poder político, Vainer (2006, p. 9) rejeita “a possibilidade de que qualquer estratégia transformadora se inscreva numa única e privilegiada escala – local, regional, nacional ou global”. Para ele, o poder não se encontra em nenhuma dessas escalas, mas na capacidade de articular escalas de análise e intervir de modo *transescalar*. Sendo assim, os habitantes de qualquer um dos territórios que conformam a cidade serão tão mais *integrados* politicamente, quanto maior for a capacidade de se

⁹ Sendo a fragmentação espacial relacionada aos padrões de ocupação e ao provimento de infraestruturas e serviços urbanos, isto é, ao aspecto físico-ambiental, ela pode ou não coincidir com a fragmentação territorial, que, na sua essência, implica relações de poder. Para Marcelo Lopes de Souza (2007, p. 86), “o território será um campo de força, uma teia ou rede de relações sociais que, a par da sua complexidade interna, define, ao mesmo tempo, um limite, uma alteridade: a diferença entre ‘nós’ (o grupo, os membros da coletividade ou ‘comunidade’, os insiders) e os ‘outros’ (os de fora, os estranhos, os outsiders)”.

articularem, se relacionarem com os demais territórios da metrópole (escalas local e regional) e de outras cidades do mesmo país (escala nacional) e do exterior.

O estudo de Ghibaudi (2010, p. 162) vai nesse mesmo sentido. Ao estudar as mudanças da ação coletiva – a partir dos *dominados* e os processos de territorialização associados a eles, na periferia de Buenos Aires –, ele demonstra que, na construção do território, são importantes as relações com outras escalas. Para ele, “não se trata somente de vínculos em termos simbólicos e de pertença a identidades e tradições políticas que superem a escala da vizinhança, mas de relações materiais e políticas concretas com outros sujeitos atuantes em outros territórios”. Esclarece ainda que a análise, sob a ótica da *exclusão social*, empreendida por Robert Castels (1998) – um dos sociólogos mais influentes na América Latina – pode ser válida para a França, mas, no caso dos países deste continente, não tem sustentação. Para Castels, o fim da sociedade salarial criou uma massa de desocupados, os *excluídos*, que não são atores sociais. Fundamentando-se em Francisco de Oliveira (1988) – que se opõe explicitamente ao *dualismo estruturalista* do paradigma cepalino predominante – e em Martins (1997) – para quem “não existe exclusão” – Ghibaudi considera que *exclusão* significa *estar fora do sistema*, não permitindo evidenciar as relações de *dominação*.

Magalhães (2010, p. 551), por sua vez, refuta o *dualismo metodológico*, aplicado à categoria território, ao estudar as transformações do processo de regularização jurídica, nas favelas do Rio de Janeiro, e reforça a tese de que “as ordens jurídicas estatal e comunitária encontram-se em um contínuo diálogo e conflito, havendo diversas formas em que uma é condicionada pela outra”. Ele parte do pressuposto de que “as favelas não constituem regiões apartadas ou *excluídas* da cidade, da sociedade (...), mas, sim, regiões de integração contraditória, conflituosa e/ou tensa com a cidade” (MAGALHÃES, p. 27). Essa maneira de conceber as relações favela-cidade não exclui a possibilidade de diversas formas de articulação: “de dentro para fora” e de “fora para dentro” ou ainda “de cima para baixo” e “de baixo para cima”, como lembra Magalhães.

Esses três autores, portanto, comungam de uma mesma ideia: os territórios não são estanques, separados, excluídos. Ao contrário, eles se articulam, mais ou menos, em diversas escalas. Quer dizer isso que as partes da metrópole não são territórios predeterminados nem autossuficientes. Decorreram de processos sociais, históricos, políticos e culturais, que definem as formas de relações com os demais territórios, qualquer que seja a sua escala. O isolamento de qualquer uma dessas áreas nunca é total, se bem que a articulação/

integração dos territórios varia de metrópole para metrópole, em termos tanto espaciais, quanto temporais.

Sendo assim, afastar-se do *dualismo metodológico* equivale a fugir de análises mecânicas da *segregação* e da *exclusão* e considerar que os territórios das metrópoles, quaisquer que sejam eles, são construções sociais. Cada um deles mantém relações com outros territórios, situados, inclusive, em escalas diferenciadas, o que exige, em termos metodológicos, uma análise *transescalar*, como propôs Vainer, capaz de apreender os movimentos de *fragmentação/integração* relacionados não apenas à dimensão política, mas também espacial e social.

É oportuno registrar que os modelos de representação da estrutura intraurbana da cidade sempre revelam a dimensão socioespacial do processo de (re)estruturação das cidades. Significa isso que, no caso, por exemplo, do atual processo de reestruturação espacial das metrópoles, ao movimento de *fragmentação/integração espacial* corresponde o de recomposição social. Para evidenciar esses laços tão estreitos entre estrutura social e estrutura espacial, analisa-se a seguir o processo mais recente de *fragmentação* nas metrópoles brasileiras.

Fragmentação e integração social e espacial nas metrópoles brasileiras

No caso das metrópoles brasileiras, o período reconhecido por Borsdorf (2003) como de *fragmentação* (de 1970 em diante), merece uma análise mais aprofundada, o que permite reconhecer duas fases distintas, ambas caracterizadas por movimentos de *fragmentação/integração* espacial, apesar de bastante diferenciadas, ora provocando uma continuidade territorial da mancha urbana, ora com ela rompendo.

a) *Fragmentação com continuidade espacial (1960-1990).* – A primeira fase (1960-1990), iniciada na segunda metade da década de 1960 e intensificada na de 1970, foi marcada por dois modelos de ocupação, identificados, predominantemente, pela continuidade espacial.

O primeiro diz respeito a uma *ocupação extensiva* das metrópoles. Fluxos migratórios ocorreram com grande intensidade, nas décadas de 1960 e 1970, e dirigiram-se, sobretudo, para as grandes cidades. Parte importante da população migrante instalou-se nas suas periferias e cidades vizinhas, respondendo, juntamente com as plantas industriais, situadas ao longo das rodovias, pelo processo de conurbação do município núcleo com os do seu entorno. Não

sem razão, as regiões metropolitanas brasileiras foram institucionalizadas em 1974. Essa ocupação era realizada mediante a ocupação de terras públicas e privadas e loteamentos clandestinos, sem a presença de infraestruturas. O processo, iniciado anteriormente, acelera o ritmo, nas décadas mencionadas, e passa a contar com uma nova prática urbanizadora: os grandes conjuntos habitacionais, edificados na periferia urbana pelas Companhias Estaduais de Habitação (Cohabs). Assim, o modelo de *ocupação extensivo* gerou, por si só, várias práticas urbanizadoras, ou seja, diversas maneiras de produção e apropriação do território por populações de baixa renda e, conseqüentemente, diversos *fragmentos*, pouco articulados, pouco *integrados* por meio de infraestruturas e serviços urbanos. Todavia, eles se posicionavam de tal forma, que permitiam certa continuidade em termos do território urbanizado¹⁰.

O segundo modelo relaciona-se a uma *ocupação intensiva*, identificada com a substituição de antigas estruturas construídas e a criação de novas áreas centrais. A substituição deu-se por meio da verticalização de áreas residenciais de altíssima qualidade ambiental, além de bem localizadas, relativamente às infraestruturas e aos serviços urbanos. Os bairros tradicionais foram as principais vítimas da intensa verticalização. Tratava-se de processos simultâneos de desestruturação e reestruturação, gerando uma *ocupação intensiva* de porções do espaço metropolitano, cujo movimento iria provocar o surgimento de novas centralidades (LACERDA et al. 2000), notadamente no município núcleo.

Um dos instrumentos privilegiados das transformações foi a dinamização do mercado imobiliário, impulsionado pela *fragmentação social* decorrente da crescente *diferenciação social*, fruto, por sua vez, de “um processo de diversificação das funções dos grupos e dos indivíduos no seio de uma mesma sociedade” (ASCHER, 2001, p. 13). Essa diferenciação é largamente impulsionada pela divisão técnica e social do trabalho, responsável pela diversidade e desigualdade entre os grupos e os indivíduos e, portanto, por uma sociedade cada vez mais complexa.

Lipietz (1974) – um dos mais reconhecidos estudiosos do funcionamento do mercado imobiliário, durante as décadas de 1970 e 1980 – admite que a divisão técnico-econômica do trabalho, no nível das forças produtivas e das relações de produção, manifesta-se na divisão técnico-econômica do espaço:

¹⁰ Esse modelo de crescimento urbano extensivo, isto é, de deslocamento contínuo das margens da área urbana (a fronteira cidade/campo), gerou um desenho do território semelhante a uma mancha de óleo com um centro e uma periferia de forma tentacular. Na mancha urbana ficaram inúmeros vazios e áreas subocupadas. Eram áreas deixadas como reserva de valor, esperando a elevação do preço do solo, para serem lançadas no mercado (LACERDA et al. 2000).

áreas para o porto, as fábricas, os escritórios, as habitações. Já a divisão social do trabalho, no nível das relações sociais de produção, manifesta-se na divisão social do espaço: local dos patrões, dos engenheiros, dos trabalhadores. Finalmente, ele defende que essas duas estruturações se combinam em uma divisão econômica e social do espaço (DESE), efeito sobre a sociedade urbana da totalidade das instâncias da formação econômica, social, política e ideológica.

É oportuno lembrar que, no Brasil, a década de 1970 correspondeu ao propalado “milagre brasileiro”. Nessa década, começou a emergir uma sociedade bem mais complexa. O “milagre” decorreu, em grande parte, da adoção simultânea de dois mecanismos. De um lado, uma política de redução significativa dos salários dos trabalhadores, conhecida, por isso mesmo, como política de “arrocho” salarial. Do outro, tecnologias modernas, implicando alta produtividade, acompanhada pelo aumento dos salários da mão de obra qualificada. O resultado foi a pauperização absoluta e relativa dos trabalhadores e, conseqüentemente, a agravação do desequilíbrio na distribuição da renda, já extremamente desigual. Nesse sentido, a adoção de tecnologias modernas e, ao mesmo tempo, a manutenção de formas de acumulação extensiva revelavam-se traços de um tipo de fordismo, que Lipietz denominou *fordismo periférico*.

No interior do estado brasileiro, instalou-se uma tecnocracia civil e militar, enquanto outra passou a trabalhar para as grandes empresas privadas. Ambas constituíram um novo segmento social, que se convencionou chamar de *nova classe média* assalariada. Sobre ela, como ensina Pereira (1986), apoiou-se o novo processo de acumulação capitalista, iniciado pelos militares. Esse autor subdivide a tecnocracia brasileira em três segmentos: (i) a *alta tecnocracia*, constituída por diretores de alto nível, muito próxima, em termos de poder e de modo de vida, da alta burguesia; (ii) a *média tecnocracia*, constituída por técnicos; (iii) a *baixa tecnocracia*, ormada pelos funcionários. A média e a baixa tecnocracia – adicionadas à média e à pequena burguesia (média e pequena produção mercantil, composta de médios e pequenos proprietários, que trabalhavam diretamente na produção ou no comércio) –, constituíam a classe média, que não conformava uma classe única, mas sim um conglomerado de classes ou segmentos.

É, sobretudo, a partir daí que se inicia um processo de forte heterogeneidade social, que vai deixando de se relacionar com uma estrutura hierárquica, ao modo das classes sociais tradicionais. Como “a mobilidade social é o corolário da diferenciação” (ASCHER, 2001, p. 33), à distinção social deve corresponder uma diferenciação espacial. Assim, passou a ocorrer

uma recomposição espacial, cujo resultado foi um novo movimento de *fragmentação* do território metropolitano, marcado por quatro características, a seguir comentadas.

A primeira delas diz respeito à multiplicação das mencionadas *áreas centrais*, estimulada, nesse período, pelos investimentos habitacionais, direcionados às classes média e alta e situados, em geral, nos bairros tradicionais. Tais empreendimentos, uma vez ocupados por essas classes, provocaram a emergência de uma forte demanda por serviços e comércio. A consequência foi a perda de importância do centro tradicional, localizado no município núcleo das regiões metropolitanas. Embora esses empreendimentos fossem, na maioria das vezes, verticais e situados em bairros tradicionais, começaram a surgir as “periferias dos ricos”, isto é, áreas residenciais de alto luxo, com baixa densidade (os condomínios, por exemplo), localizadas nas margens urbanas, próximas a eixos rodoviários, conectados com as áreas centrais¹¹.

O segundo atributo relaciona-se à ideia de que os processos de ocupação do espaço permitem uma *leitura social*. A substituição do estoque construído por edificações verticalizadas e a construção de condomínios horizontais fechados e vigiados são, em grande parte, motivadas pelo desejo de ascensão social da emergente classe média e, mais precisamente, pela busca de símbolos como *status*, poder e prestígio, inerentes a determinadas localizações da cidade.

Retomando a questão das novas áreas centrais, é importante frisar que elas se situam, majoritariamente, no município núcleo e denotam uma mistura funcional, na medida em que reúnem os usos habitacional, comercial e de serviços. Daí, o terceiro atributo da *fragmentação*: a tendência à permissão do *uso misto*, contrariando os princípios funcionalistas do urbanismo moderno.

O quarto predicado concerne à forte *diferenciação espacial*, apesar da permanência da continuidade territorial da mancha urbana e, até mesmo, da continuidade de certas formas urbanas, que se estendem espacialmente. Esse último tipo de continuidade varia de metrópole para metrópole. No caso da Região Metropolitana de São Paulo, os espaços ocupados pelos segmentos de média e

¹¹ O exemplo mais paradigmático é Alphaville (São Paulo), cuja implantação se iniciou na década de 1970 e, na atualidade, conta com vários residenciais fechados e vigiados, além de um dinâmico centro de comércio e serviços. Embora concebida como enclave espacial, “ilha” urbana, ela era, desde o início, fortemente integrada, articulada aos demais territórios da metrópole paulistana, mediante ampla rede de autopistas e, posteriormente, uma rede de comunicação e informação, que passou a garantir a integração vertical, ou seja, com outros territórios nacionais ou localizados no exterior. Com esse tipo de empreendimento, as metrópoles mudam de escala, no sentido de extensão, e de forma (novos tipos de territórios urbanos). Esse modelo, que emergiu no período em análise (1960-1990), rompe com a continuidade espacial da mancha urbana e estará bem presente, como se verá mais adiante, a partir de 1990.

alta renda, por exemplo, apresentam uma evidente continuidade espacial, concentrando-se no município de São Paulo, enquanto as áreas ocupadas pelos segmentos menos favorecidos se localizam, preferencialmente, nos municípios periféricos. Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, grande parte dos segmentos de baixa renda acompanha linearmente – por meio da ocupação dos morros –, a planície habitada pelos segmentos mais abastados. Na metrópole recifense, diversas áreas pobres são encravadas em áreas altamente valorizadas¹². Nesse caso, infere-se que o território recifense é espacialmente mais *fragmentado* do que os das duas outras metrópoles.

Embora com traços diversos, em termos de continuidade espacial de certas formas urbanas, a estrutura espacial metropolitana vai-se tornando ainda mais complexa e mais *fragmentada*, apresentando graus diferenciados de *integração* espacial, de acordo com o nível de incorporação de infraestruturas e de serviços e equipamentos urbanos.

b) Fragmentação com e sem continuidade espacial (a partir de 1990).

– As características acima ressaltadas tornam-se ainda mais contundentes a partir dos anos de 1990, quando se inicia, no Brasil, a segunda fase do processo de *fragmentação espacial* do período considerado (de 1960 em diante), fortemente impulsionado pela inserção do país na economia globalizada. Com essa inclusão, ocorre uma nova recomposição ou diversificação social, fundamentada em mais um componente: estilo de vida, ou melhor, hábito de consumo.

À conta disso, multiplicam-se os condomínios fechados, situados, preferencialmente, nas periferias das manchas urbanas metropolitanas – antes ocupadas maciçamente por populações de baixa renda –, às margens de autopistas, e próximos à natureza. Surgem, também, na periferia urbana, os conjuntos residenciais murados de grandes dimensões – como os construídos pelas Cohabs – direcionados às classes menos favorecidas¹³. Continuam os processos de substituição de parcela importante de bairros residenciais, detentores de uma estrutura de ocupação horizontal, por moradias unifamiliares verticalizadas, marcadas pela alta densidade construtiva e/ou por estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, intensamente vigiados. Ademais, intensificam-se as áreas funcionalmente mistas por meio de me-

¹² Desde 1983, a legislação municipal de uso e ocupação do solo institucionalizou as Zonas Especiais de Interesse Social, garantindo a permanência de áreas ocupadas por populações de baixa renda, no interior de áreas altamente valorizadas.

¹³ Shimbo (2010) – ao estudar a estratégia locacional dos grandes empreendimentos imobiliários, direcionados à “classe C” e financiados por programas governamentais, a exemplo do Minha Casa Minha Vida – adverte que eles se encontram, em geral, nos vetores de expansão ou de adensamento das cidades.

gacomplexos imobiliários, reunindo os mais variados usos, dentre os quais a diversão e o lazer, que passam a ocupar um lugar privilegiado.

A partir de 1990, afirmam-se e consolidam-se três outras marcas da configuração espacial das metrópoles: o *crescimento intensivo das áreas pobres consolidadas*, o *policentrismo* e a *dispersão*.

O *crescimento intensivo das áreas pobres consolidadas* – muitas delas institucionalizadas como de interesse social – foi bastante impulsionado pelo dinamismo do mercado imobiliário informal de compra e venda e locação. É importante frisar que, se essas áreas se consolidaram, foi porque seus moradores resistiram a processos de expulsão, a fim de permanecerem *articulados/integrados* com seu entorno, onde muitos deles trabalham. Ademais, se ocorreu nelas um aumento da demanda por habitação – dinamizando o mencionado mercado – foi pela preferência a habitar em locais que oferecem melhores condições de acessibilidade, além da garantia de proximidade com parentes e amigos (externalidades de vizinhança), ao invés de morar na periferia urbana, onde os preços imobiliários são relativamente mais baixos. Sendo assim, o que está em jogo é o custo de estar *integrado* a uma determinada comunidade e articulado com o seu entorno.

O *policentrismo* e a *dispersão* respondem, sobretudo a partir da década mencionada, pelo crescente abandono de uma organização espacial metropolitana monocêntrica, configurada por um gradiente na direção centro-periferia, para uma outra, de caráter multipolar (MENDEZ, 2007, RIVERA, 2010). Esta última é responsável, em grande parte, pela ruptura da continuidade da mancha urbana como elemento definidor do espaço metropolitano, ao ocupar áreas dispersas, situadas a grande distância do núcleo metropolitano, embora a ele fortemente interconectadas. As periferias metropolitanas emergem como espaços de intenso dinamismo e alta complexidade, submetidos a conflitos, em decorrência da multiplicidade dos atores e interesses envolvidos. Em muitos casos, assiste-se a processos de desestruturação/reterritorialização de comunidades¹⁴.

Se o *policentrismo* e a *dispersão* se afirmam, é porque persistem as vantagens competitivas das metrópoles, ao menos em termos comparativos com outros territórios. Tais vantagens dizem respeito à oferta de externalidades, fortemente relacionadas ao tamanho dos seus respectivos mercados, à qualidade das infraestruturas físicas (vias de transporte, aeroportos internacionais, platafor-

¹⁴ No caso das regiões metropolitanas do Nordeste do Brasil, chamam a atenção os megaempreendimentos direcionados ao turismo de lazer e à segunda residência, desencadeando conflitos socioambientais. (Sobre o assunto, ver LACERDA, 2011).

mas logísticas etc.) e, sobretudo, a uma série de recursos estratégicos. Entre eles, sobressaem a existência de mão de obra qualificada, a presença de organizações públicas e privadas, geradoras e difusoras de conhecimento, e a formação de *clusters* empresariais e redes sociais, capazes de potencializar a inovação. Ademais, “no marco de uma economia de redes, progressivamente interconectada e aberta, as metrópoles tendem a reforçar sua tradicional funcionalidade, como centros de poder e nós de interconexão dos fluxos – materiais e imateriais – que vinculam empresas e territórios” (MENDEZ, 2007, p. 3). Tal poder tem sido, no Brasil, reforçado pelos crescentes investimentos públicos, viabilizadores das infraestruturas, suportes dos mais diferentes fluxos relacionados à mobilidade de matéria (rodovias, aeroportos, plataformas logísticas) e informação (internet)¹⁵.

Significa isso que os municípios-núcleo metropolitanos vêm perdendo destaque na hierarquia das suas respectivas regiões. Eles passam a concentrar atividades mais específicas, relacionadas, sobretudo, à prestação de serviços. Enquanto isso, os espaços metropolitanos, considerados até então secundários, começam a exercer influência nos seus respectivos entornos, em função da emergência de espaços multifuncionais ou com papéis específicos, organizados em forma de rede (BORSDORE, 2005).

Nesse contexto, a vida cotidiana da metrópole passa a organizar-se em torno de múltiplos polos (MENDEZ, 2007), não raro distantes, o que exige uma crescente mobilidade, com crescentes custos ambientais e econômicos. Além do mais, demanda um esforço, em especial, por parte dos governos estaduais, para conciliar – muitas vezes sem êxito – os interesses dos diversos governos locais (municipais) e os interesses privados, de modo a avançar no sentido de uma adequada organização do território metropolitano. Presenciam-se, então, transformações intensas, na periferia metropolitana, impulsionadas por grandes obras de infraestrutura, com frequência perdidas em grandes extensões de solo agrícola e/ou natural.

Nessa atual fase de reestruturação espacial da metrópole, vem decrescendo, substancialmente, a solidariedade em relação ao entorno imediato, à conta da ascensão, sem precedente, da *individualização*. Ascher (2001) define-a como a representação do mundo, não a partir do grupo ao qual pertence o indivíduo, mas sim a partir da sua própria pessoa. Para ele, fala-se de *individualização*, para exprimir a lógica de apropriação e de controle individual, que se tem progressivamente sobreposto à lógica coletiva. Assim, as socieda-

¹⁵ Não se pode deixar de realçar, acompanhando Ascher (2001, p.10), que a “história das cidades foi sempre ritmada pela história do transporte e da estocagem dos bens, das informações e das pessoas”. Sem dúvida a extensão da cidade e sua verticalização foram possíveis devido à evolução das técnicas.

des contemporâneas separam e juntam os indivíduos e não os grupos. Evidentemente, tal situação leva a uma des-solidarização,

porque os indivíduos e atividades participam cada vez mais em redes de relações (com movimento material ou só de informações) à distância, fonte de fluxos complexos que cruzam o território, e que, no geral não valorizam, nem se exercem na proximidade imediata, porque as novas acessibilidades libertaram muitas localizações dos constrangimentos da proximidade. (SALGUEIRO, 1999, p. 68).

Tal posicionamento de Ascher e Salgueiro diz respeito à parcela da população mais bem situada na estrutura social. Os integrantes dessa parcela deslocam-se com menor frequência, ou com menor regularidade, para outras localidades. Embora estejam *integrados/articulados*, mediante fluxos de comunicação e informação, os padrões de atividade exigem uma frequência discreta de territórios, afastados uns dos outros. Acontece que existem outras camadas da população que habitam a metrópole, formando muitos outros espaços, que se articulam e se integram, de conformidade com as infraestruturas, os serviços e os equipamentos urbanos disponíveis.

Conclusões

O território metropolitano é o resultado do acúmulo de modelos de estruturação espacial, ou seja, de práticas urbanizadoras. Cada um desses modelos, que se sucederam desde o período colonial, responde aos imperativos econômicos, sociais e culturais que acompanharam, *pari passu*, os regimes de acumulação do modo de produção capitalista (mercantil, industrial taylorista, industrial fordista e pós-fordista). O traço comum a todos esses modelos é a *fragmentação espacial*. E o que distingue um período do outro são as características da *fragmentação*, em termos (i) da quantidade de partes em que foi dividido o todo metropolitano, (ii) da forma, extensão e natureza de cada uma dessas partes, e (iii) dos modos de *integração* espacial, largamente definidos pelo nível de provimento das infraestruturas e dos serviços e equipamentos urbanos.

No caso das metrópoles brasileiras, elas são um fenômeno recente (década de 1960), consequência da conurbação de várias cidades, cada uma delas formada por diversos *fragmentos*. Até os anos de 1990, elas se organizavam a partir de um núcleo (a cidade centro regional), que articulava espacial, econômica, política e culturalmente os outros núcleos urbanos a ele ligados, em uma relação de dependência e/ou complementaridade.

A partir de 2000, as dinâmicas da globalização e da organização flexível da produção voltam a confirmar a existência de importantes externalidades positivas, nas metrópoles, associadas às suas economias de aglomeração e a um amplo conjunto de efeitos sinérgicos, necessários a determinados processos contemporâneos de acumulação de capital. É nesse contexto que a diferenciação social, produzida pela diversificação dos grupos sociais, engendra uma sociedade ainda mais complexa. Surgem grupos que se diferenciam, de acordo com o estilo de vida, tipificado pelos produtos consumidos. Como à diversificação social corresponde a diferenciação espacial, a estruturação do espaço metropolitano passa a exibir novas tipologias espaciais, a exemplo de complexos industriais e megacomplexos imobiliários, situados, na maioria das vezes, na periferia urbana e viabilizados pelas redes de mobilidade de matéria e informação – rompendo com a continuidade, como elemento definidor do espaço metropolitano – e de “torres” habitacionais amplamente fechadas e fortemente vigiadas no interior da mancha urbana.

Apesar da descontinuidade espacial e das aparentes “ilhas”, a metrópole compõe um conjunto de partes articuladas, integradas e hierarquizadas. Significa isso que o movimento de *fragmentação* e o de *integração* espacial, presentes nas metrópoles, não são polos contraditórios. Eles se autoalimentam, de acordo com o provimento de infraestruturas, sobretudo das relacionadas à mobilidade de pessoas, mercadorias e informações. No entanto, defende-se aqui uma leitura do território metropolitano que, afora reconhecer os seus movimentos de *fragmentação*, identifique os diversos tipos de movimentos (contraditórios, conflituosos e/ou tensos) de *integração*, ou seja, de relações estabelecidas entre seus diversos *fragmentos*.

Não se há de perder de vista que a metrópole deve ser compreendida como uma unidade na diversidade, não sendo, portanto homogênea. Sua compreensão necessita de uma análise simultaneamente particularizada e abrangente. Afinal, ela decorre do acúmulo histórico de múltiplas práticas urbanizadoras, que a modelaram, com o uso de processos de estratificação e justaposição dos vários produtos da ação humana de domínio da natureza.

Frente a essa realidade, a principal diretriz do planejamento urbano metropolitano deveria voltar-se para a implantação de redes de mobilidade e de serviços, com dimensões metropolitanas, capazes de garantir um alto nível de agregação, de *integração* das suas diversas partes, em um tecido único, o que contribuiria para maior equidade social, econômica, política e espacial da coletividade. Frente, porém, aos constantes processos de privatização dessas redes, ao fomento de investimentos privados de consumo coletivo e à ausên-

cia de uma gestão metropolitana comprometida com as condições de vida dos seus cidadãos, as diferenciações espaciais, em termos de provimento dessas redes, tendem cada vez mais a acentuar-se e, com elas, a *fragmentação socio-espacial* metropolitana.

Referências

ASCHER, F. *Les nouveaux principes de l'urbanisme: la fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*. Paris: Éditions de l'Aube, 2001.

BEZERRA, D. U. C. *Alagados, mocambos e mocambeiros*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, Imprensa Universitária, 1965.

BORSODORF, A. Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latino-americana. *Eure*, Santiago, v. 29, n. 86, p.37-49, mayo 2003.

CASTELS, R. *A metamorfose da questão social*. Petrópolis: Vozes, 1998.

GHIBAUDI, J. W. *Classe e território: trabalho, ação coletiva e projetos na periferia de Buenos Aires*. Tese (Doutorado). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2010.

GOTTDIENER, M. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: EDUSP, 1993.

JANOSCHKA, M. El nuevo modelo de la ciudad latino-americana: fragmentación y privatización. *Eure*, Santiago, v. 28, n. 85, dic. 2002.

LACERDA, N.; ZANCHETI, S. M.; DINIZ, F. Planejamento metropolitano: uma proposta de conservação urbana e territorial. *Eure*, Santiago. v. 26, n. 79, p. 77-94, 2000.

LIPIETZ, A. *Le tribut foncier urbain*. Paris: François Maspero, 1974.

MAGALHÃES, A. F. *O Direito da Favela no contexto pós-Programa Favela-Bairro: uma recolocação do debate a respeito do 'Direito de Pasárgada'*. Tese (Doutorado), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

MARTINS, J. S. *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 1997.

MENDEZ, R. El territorio de las nuevas economías metropolitanas. *Eure*, Santiago, v. 33, n. 33, p. 51-67, Dic. 2007.

NUNES, B. F.; VELOSO, L. Divided cities? Rethinking the ghetto in light of the Brazilian favela". In HUTCHISON, R.; HAYNES, B. (eds). *The Ghetto: Contemporary Global Issues and Debates*. Philadelphia: Westview - Perseus Books, 2011. p. 225-244.

OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista*. Petrópolis: Vozes, 1988.

PEREIRA L. B. *Economia Brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

RIVERA, M. T. G.; YSERTE, R. G.; ÁGUILLA, M. V. Cambios territoriales em la comunidade de Madrid: policentrismo y dispersion. *Eure*, Santiago, vol. 36. n. 107, p. 5-26, abril 2010.

SHIMBO, L. Z. *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

SALGUEIRO, T. B. Cidade pós-moderna. Espaço fragmentado. In: CONGRESSO DE GEOGRAFIA PORTUGUESA, 3. 1997, Porto. *Anais...* Lisboa: Edições Colibri e Associação Portuguesa de Geógrafos, 1999, p. 225-236.

_____. Ainda em torno da fragmentação do espaço urbano. *Revista Inforgeo*, Lisboa. Edições Colibri, 14, p. 65-75, 1999.

SOUZA, M. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Org.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. p. 77-116.

SPOSITO, M. E. B. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (org.). *A produção do espaço urbano – agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2011.

TOURINHO, H. L. Z. *Estrutura urbana de cidades médias amazônicas: análise considerando a articulação das escalas interurbana e intraurbana*. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

VAINER, C. Lugar, região, nação, mundo. Explorações históricas do debate acerca das escalas da ação política. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. v.8, n. 2, p. 9-29, 2006.

A produção da metrópole

o novo sentido do solo urbano
na acumulação do capital

Ana Fani Alessandri Carlos

Para desenvolver o tema em questão elaboramos, inicialmente, uma hipótese: o processo que permite ao capitalismo se produzir, hoje sob a forma financeira, realiza-se, preferencialmente, através da **reprodução do espaço urbano**. Na metrópole esse processo se esclarece com potência no movimento de passagem da hegemonia do capital industrial ao capital financeiro. Aqui nos deparamos com uma mudança no sentido e papel da metrópole no âmbito da acumulação do capital no contexto geral que objetiva a valorização do valor, momento no qual a materialidade do espaço urbano, na condição de valor de troca, assume a forma de produto imobiliário, dando um sentido produtivo ao espaço. Trata-se do momento em que o espaço produzido é transformado em função de novas estratégias impostas pela continuidade do processo econômico-financeiro, sob a égide da modernização, apoiada num amplo desenvolvimento da técnica, acompanhada pela flexibilização e deslocamento espacial de setores produtivos. Com isso os lugares articulam-se numa nova divisão espacial do trabalho, numa nova hierarquização, na qual a centralidade da metrópole, potencializada, expande-se. O processo sinaliza que a reprodução econômica realiza-se por meio da produção espacial, o dinheiro valoriza-se na esfera financeira sem deixar, todavia, de articular-se às outras frações de capital de modo a restituir a unidade necessária à realização do processo real de acumulação, como momento da produção de “um novo espaço” na metrópole.

Uma advertência, todavia, faz-se necessária para o desenvolvimento da análise: a compreensão da noção de espaço aberta pela Geografia contraria a ideia do espaço como mero palco da ação humana, superfície sobre a qual se desenvolve a história, ou ainda um mapa sobre a prancheta, passível de ser redesenhado. Tal encaminhamento permite pensar a produção da metrópole – como expressão do espaço urbano – como prática socioespacial produtora do espaço que não se restringe a uma produção material e morfológica, apesar

de contemplá-las. Em sua dimensão de prática socioespacial a produção do espaço revela a realização da sociedade em seus vários planos justapostos: o econômico (a realização concreta do processo de acumulação), do político (a reprodução continuada do poder) e o plano da vida cotidiana (o modo como se produz o espaço da vida nos modos de apropriação-uso que a sociedade faz do espaço enquanto momento da sua produção *lato sensu*). Trata-se, portanto, de uma produção social, constantemente reproduzida em condições históricas determinadas, aparecendo, em cada momento histórico, como produto de um conjunto de ações (determinadas no seio da sociedade) iluminando um objetivo mais profundo: a produção da sociedade em sua totalidade, como sua razão de ser.

O momento atual da urbanização revela (sob a égide capitalista) como pressuposto e condição, o espaço produzido historicamente; não é, portanto, da natureza (primeira) que parte esta produção, mas de uma natureza já transformada pelo processo histórico, desvelando uma acumulação de tempos históricos como “camadas impressas” no presente. Portanto, a produção do espaço traz como consequência, sua reprodução, o que cria a necessidade de pensar o movimento da história que a explicita e, nesse sentido, a “reprodução”, obrigando-nos a pensar os termos da reprodução da sociedade – como um todo – em suas possibilidades e limites definidos.

Com esses argumentos elucida-se um pressuposto: o espaço pode ser definido como um processo que se constitui como **produto, condição e meio** da reprodução da sociedade, iluminando as tendências postas no mundo atual. Nesse movimento, a construção da problemática urbana revela o papel do espaço e sua reprodução na justaposição conflituosa dos planos acima assinalados e, em várias escalas espaciais.

A reprodução material da metrópole, do ponto de vista da acumulação financeira

No plano material se depreende a morfologia (como forma/estrutura/função) enquanto produto direto das relações de produção; esta condição associa-se à dimensão física onde a produção do espaço urbano revela-se como prática socioespacial concreta – como o espaço-tempo da vida real, em sua dimensão objetiva – concretude material, momento constitutivo da práxis, como condição da realização da vida, iluminando sua natureza social e histórica no âmbito do processo geral de produção da sociedade. Isto porque as relações sociais ocorrem num lugar determinado, sem o qual não se concreti-

zariam, num tempo fixado ou determinado que marcaria a duração da ação. É assim que espaço e tempo aparecem através da ação humana em sua indissociabilidade, uma ação que se realiza enquanto uso do espaço.

Do ponto de vista da acumulação, a metrópole aparece como localização e suporte das relações sociais de produção (e de propriedade), condição e meio da realização concreta do ciclo reprodutivo do capital, recriando, constantemente, os lugares propícios de realização dos momentos de produção, distribuição, circulação, troca e consumo de mercadorias – tanto materiais quanto imateriais como possibilidade sempre ampliada de realização do capital. Aqui os lugares da cidade também se configuram enquanto lugares da infraestrutura necessária ao desenvolvimento de cada atividade, em particular de modo a entrever uma equação favorável à realização do lucro. Mas cada fração de capital atua segundo sua lógica (ora se contrapondo, ora se articulando) para realizar prontamente seu fim, que é a acumulação continuada. Fluxos e fixos – materialidade e movimento – o processo concretiza-se pela passagem ininterrupta de um momento a outro, ao mesmo tempo em que simultaneamente pela interdependência de momentos e ciclos de capitais individuais. Em sua objetividade aponta uma realidade envolvida pela norma que organiza e orienta a criação expandida da produção de mercadorias e da vida. Significa dizer que a orientação e as mudanças nas formas, estruturas e funções dos lugares da metrópole, trazem, em si, transformações no uso e acesso à cidade pelos cidadãos, para além da esfera produtiva, posto que a lógica que orienta o processo de valorização produz, continuamente, a vida cotidiana. Nesse sentido a dimensão concreta da produção do espaço (que engloba, mas não se restringe à produção puramente física do espaço) revela uma objetividade não absoluta; a realidade como movimento da reprodução das relações sociais sob a orientação da expansão inexorável do processo capitalista incorporando a produção do espaço com aquela da vida cotidiana, iluminando estratégias e projetos diferenciados no que se refere à orientação da produção continuada do espaço urbano.

Para compreender nossa época é necessário considerar as tendências que estão postas no horizonte para esta sociedade: a mundialização apoiada no desenvolvimento das forças produtivas, como momento de um processo maior envolvimento na totalidade da reprodução das relações sociais de produção na busca, constante, pela realização da acumulação; para isto é necessário dominar os termos da reprodução das relações sociais, em sua totalidade real, em seus vários níveis, posto que o capitalismo não se define a partir da produção em geral, mas pela produção específica de mais-valia, como movimento de

valorização fundado na reprodução de relações sociais também específicas. O que significa, também, afirmar que o sentido da produção do espaço, definida pelo contexto que objetiva a valorização do capital, incorpora sempre novos elementos capazes de estender o modo de produção, ao mesmo tempo em que permite controlar as forças sociais.

O processo de valorização como fundamento e horizonte da reprodução se realiza no contexto das mudanças que tornou o próprio espaço condição de realização do capital financeiro. Deste modo a problemática urbana se constrói a partir de novas questões apontando as determinações históricas do momento atual revelando, ao mesmo tempo, uma continuidade histórica – dada no movimento que vai da produção à reprodução do espaço, sob a égide do capital – e uma descontinuidade capaz de contemplar a simultaneidade formada pela justaposição desigual destes momentos.

Sinteticamente podemos apontar o fato de que, no primeiro momento, o espaço produzido – sob a industrialização – se torna mercadoria, como todos os produtos criados sob a hegemonia da produção capitalista, permitindo a realização da propriedade privada do solo urbano no conjunto da riqueza social. Trata-se, de um lado, do espaço fragmentado pelo setor imobiliário que entra no circuito de produção da riqueza criando o espaço material (construído), isto é, a cidade como mercadoria a ser consumida e, nesta direção seus fragmentos são comprados e vendidos no mercado imobiliário, posto que a moradia é uma mercadoria essencial à reprodução da vida. Ao mesmo tempo, o momento da produção do espaço aponta a cidade que se reproduz como condição para a realização do ciclo do capital como possibilidade de realização dos momentos envolvidos e necessários ao movimento da acumulação.

O processo de produção do espaço em sua dimensão material se realiza na construção de uma morfologia construída, que a partir do centro ganha áreas cada vez maiores em função das necessidades de uma sociedade em franco processo de crescimento, como decorrência do processo de industrialização. Assim antigas fazendas e área de produção agrícola, tornam-se urbanas, e, nesta condição, mercadoria, amplia as fronteiras da cidade. Sua ocupação, todavia, se materializa numa paisagem desigual, cujas diferenças apontam a relação entre renda e preço do metro quadrado do solo urbano, numa indissociabilidade entre morfologia social (diferença de classe) /espacial. Como mercadoria, a cidade é marcada por um processo de valorização diferenciada do solo urbano em função do trabalho acumulado nos lugares – traduzido, imediatamente, em infraestrutura de serviços, distância do centro, diferenciação das construções etc.

A cidade tem um papel nas transformações do processo de produção nos quadros da reprodução social revelando o quadro da generalização da troca, da constituição do mundo da mercadoria, da instauração do cotidiano, da concretização, na ordem local, da ordem distante, apontando no lugar a realização da sociedade enquanto sociedade urbana. Ao contemplar a produção da mercadoria-espaço e, com isso o modo como a cidade será apropriada pelos indivíduos diferenciados em classes e grupos sociais, o processo de urbanização aponta o confronto entre as estratégias que orientam e asseguram os interesses privados dos diversos setores econômicos da sociedade que veem no espaço a condição de realização da reprodução econômica e aquelas inerentes à reprodução da vida em espaços construídos para esta finalidade e, portanto, improdutivos (do ponto de vista da acumulação).

O que há de novo neste processo, hoje, é que a condição do processo de reprodução se faz através de uma ampla aliança entre as frações de capital (industrial e financeiro) e o Estado, através da **reprodução do espaço** – através da produção de uma parcela da metrópole. Aqui o “setor imobiliário” revela que, num determinado momento, a reprodução se realiza enquanto “conquista do espaço”. Com esta afirmação quero dizer que, num momento de crise do setor industrial, o processo de reprodução do espaço da metrópole aparece como estratégia de realização do capital financeiro na medida em que este passa a investir na produção imobiliária como condição de aplicação de capital – concretamente, na produção dos edifícios de escritórios modernos.

Portanto, neste “segundo momento” o circuito de realização do capital (nos termos assinalados do movimento de passagem da hegemonia do capital industrial ao capital financeiro) redefine o sentido do espaço que assume também, e preferencialmente, a condição de produto imobiliário. Trata-se do momento histórico onde a reprodução, estabelecida no plano global, orienta os processos locais (a produção do espaço da metrópole) e a distribuição dos lucros advindos do solo urbano – pelo consumo produtivo – tem seus lucros distribuídos no plano internacional. A mais valia produzida no processo local de produção da metrópole, como decorrência da flexibilização do solo urbano, torna a urbanização um negócio rentável, exigindo um papel decisivo do Estado na orientação das políticas urbanas de renovação/requalificação das áreas da cidade. Significa dizer que, no momento atual, o setor financeiro apropria-se do espaço como lugar possível de realização do investimento produtivo, ao passo que o setor imobiliário reproduz (aliado à indústria da construção civil), constantemente, o espaço enquanto mercadoria consumível. Dois movimentos justapostos: a produção da metrópole viabilizando a realização

do ciclo do capital, tanto do processo produtivo quanto da produção espacial em sua dimensão material. No processo a metrópole se torna superedificada e sua área central implodida.

O espaço urbano que se reproduz no capitalismo enquanto mercadoria, generaliza-se. Fragmenta-se e é comercializado em parcelas no mercado imobiliário num processo que se apoia numa relação de troca baseada no uso, mas que tem como condição a existência da propriedade privada do solo urbano. A existência do monopólio da terra fez com que antigas fazendas foram subdividindo-se na medida em que a expansão da mancha urbana foi avançando, até sua pulverização em pequenas propriedades, dando origem aos atuais bairros. Com isso o mercado imobiliário se consolida e com ele o acesso à habitação, pela mediação necessária da troca, realiza a propriedade privada.

Neste processo, a metrópole consolida-se e, completamente edificada – principalmente, nas áreas centrais – torna problemática sua expansão, continuada de modo a reproduzir a esfera imobiliária. Aqui inaugura-se uma “contradição do espaço”. Se num primeiro momento da urbanização a construção material do espaço urbano aparece como condição necessária à reprodução do capital, em outro momento aparece como barreira à acumulação. Nesse momento, a efetiva realização da propriedade privada de parcelas significativas do espaço criou a metrópole superedificada, e com isso a **raridade do espaço**. Isto é, o movimento do capital ao realizar-se através da produção material da cidade produz o seu contrário: a raridade. O espaço se torna raro no, e nas vizinhanças do, centro. A raridade é um fenômeno gerado pelo desenvolvimento do capitalismo na metrópole que aparece através da escassez de terrenos destinados à construção dos edifícios corporativos para atender o crescimento e a modernização do setor de serviços (como aqueles vinculados ao desenvolvimento do setor financeiro e bancário, com novos serviços), que exigem novos edifícios – com qualidades específicas – em condição de centralidade, e nova rede de circulação/comunicação.

Como estas atividades só podem se realizar na contiguidade das áreas onde esta atividade já se desenvolve, a partir da destruição de bairros residenciais (localizados nas proximidades imediatas destas áreas centrais), expulsando seus moradores para outros lugares, esta estratégia sinaliza eliminação das favelas que se encontram no meio do caminho, como consequência imediata do processo de valorização do solo urbano, apoiado no discurso do progresso. Este processo passa a ser central para a reprodução hoje, e revela-se de forma clara na paisagem metropolitana.

A ideia que queremos demonstrar é que a reprodução do espaço urbano

da metrópole sinaliza o momento em que o capital financeiro se realiza também através da produção de “um novo espaço” sob a forma de “produto imobiliário” voltado ao mercado de locação (fundamentalmente no que se refere aos edifícios corporativos de escritórios, rede hoteleira e *flats*), numa estratégia que associa várias frações do capital a partir do atendimento do setor de serviços modernos. Neste sentido, estabelece-se um movimento de passagem da predominância/presença do capital industrial, produtor de mercadorias destinadas ao consumo individual (ou produtivo), à preponderância do capital financeiro que produz o espaço como mercadoria enquanto condição de sua realização. Assim, o espaço-mercadoria, tornado “produto imobiliário”, se transforma numa mercadoria substancialmente diferente daquela produzida até então, pois trata-se, agora, de uma mercadoria voltada essencialmente ao “consumo produtivo”, isto é, entendido como lugar da reprodução do capital financeiro em articulação estreita com o capital industrial (basicamente o setor de construção civil) e pela mediação do setor imobiliário, o investimento produtivo no espaço sobrepõe-se ao investimento improdutivo, regulando a repartição das atividades e usos.

A hipótese que se estabelece neste momento é que a acumulação se concretiza na produção de um espaço mundializado como realização do capitalismo, apontando a necessidade de superação dos momentos de crise em direção a novas produções, dentre elas a **“produção da cidade como negócio”**.

Esse movimento revela os conteúdos da urbanização contemporânea onde o espaço aparece como condição necessária ao processo de reprodução do capital, o que significa dizer que o capital só pode se realizar através de uma nova estratégia que faz do espaço um elemento produtivo. Trata-se de pensar na reprodução da metrópole como necessária à reprodução do capital o que implicaria a consideração de um duplo movimento: no plano internacional constituindo-se num novo conteúdo para a análise do imperialismo, tal qual apontado por Harvey; no plano do local, refere-se à reprodução no plano da metrópole. Esse movimento, todavia, não exclui a continuidade do primeiro momento.

A reprodução do espaço sob a forma do capital financeiro

Sem poder reproduzir-se em função da escassez, as atividades da “nova economia” no âmbito da globalização necessitam da liberação dos entraves à sua expansão, tanto das frações de capital associadas à construção material do espaço, quanto das necessidades dos setores da economia voltados ao desen-

volvimento do setor financeiro, no âmbito da crise da acumulação assentado no modelo fordista. Essa necessidade, que aparece como condição de realização da reprodução, é produto do fato de que determinada atividade econômica só pode se realizar em determinados lugares da metrópole, enquanto o uso para moradia é mais flexível. É exatamente nesses lugares centrais que o espaço se torna raro, entrando em contradição com as necessidades de reprodução ampliada do capital. Por outro lado, sob o movimento do capital financeiro (no quadro do aumento da competitividade no plano mundial), a diminuição dos custos de produção é fundamental, o que significa que o empreendedor não vai mais imobilizar seu dinheiro na compra de um imóvel, recorrendo ao aluguel deste como forma de diminuir o capital imobilizado.

Por outro lado, diante da escassez deste imóvel – que adquire novas especificações compatíveis com o desenvolvimento da economia – e do acúmulo de dinheiro proveniente dos lucros da atividade industrial centralizada na metrópole, uma nova perspectiva de negócios se abre para a acumulação: a produção de um “novo espaço” para receber as novas atividades. Sob a forma de capital financeiro, o dinheiro será aplicado na produção dos edifícios destinados à realização da “nova economia”. Portanto, estamos diante do movimento que vai do espaço enquanto condição e meio do processo de reprodução econômica ao momento em que, aliado a esse processo, o espaço, ele próprio, é o elemento da reprodução graças à mudança do papel do solo urbano na economia. Para isso uma condição se torna necessária: o solo urbano precisa perder a **fixidez**, de modo a torná-lo passível de aplicação do investimento do capital financeiro; isto é, a aplicação de dinheiro no solo urbano precisa tornar-se elemento de rápido retorno de capital. Para isso faz-se necessário novas estratégias de acumulação, em sua totalidade.

Como apontamos, do ponto de vista da economia de serviços modernos, a alta competitividade acompanhada das necessidades de diminuição dos custos de produção faz com que o produtor alugue um imóvel de que necessita. Por outro lado, essas atividades exigem um tipo de edifício que o mercado imobiliário não apresenta e há dinheiro circulante que necessita de um lugar para continuar a reproduzir-se. O modo como o capital financeiro se realiza, em parte por meio do processo de produção do espaço é bastante complexo, mas fundamental para desvendar o circuito que produz o edifício corporativo como mercadoria nova, capaz de elucidar o novo movimento da acumulação na metrópole. Em primeiro lugar, o capital em sua totalidade se realiza pelo movimento contraditório de suas frações: financeiro, fundiário (revelando o conteúdo do atual processo de urbanização), industrial, comer-

cial. Neste momento da produção do espaço urbano paulistano, a realização do capital financeiro engloba uma ampla articulação com outras frações, sob a coordenação do Estado; é assim que empresários de vários setores da indústria direcionam seus lucros para o mercado financeiro, que vai ser aplicado na produção dos edifícios corporativos. Os fundos de investimentos imobiliários são um bom exemplo deste comportamento, pois permitem a reprodução do capital financeiro apontando uma nova articulação entre os setores industrial e imobiliário, posto que não se trata da construção dos edifícios para a sua venda. Inicialmente esse capital-dinheiro vai ser aplicado na compra do terreno – o que significa que uma parcela, transforma-se em capital fundiário – em seguida, outra parte vai ser aplicada na construção civil – esta parte transforma-se em capital industrial.

Esses dois momentos sinalizam, no entanto, que esses edifícios compostos de escritórios só podem realizar o capital (as frações de capital nele invertidos) pela mediação do setor imobiliário, que vai realizar a locação e a administração dos imóveis. Com isso, o dinheiro dos fundos imobiliários, potencialmente capital, vão se realizar, realizando a propriedade privada do solo urbano (o que corresponde ao primeiro momento), e o segundo momento realizando o lucro. Este movimento que realiza o capital financeiro, como capital produtivo, produzindo o espaço, requer um terceiro momento em que a mercadoria-escritório realiza-se pela mediação do mercado de locação de imóveis – aqui o investimento é remunerado sob a forma de juro pela aplicação realizada. O que importa para o investidor é o retorno do seu investimento. Convém não esquecer que, ao investir na produção de um edifício de escritórios, visa-se com o dispêndio de dinheiro obter-se “mais dinheiro de volta”, sob a forma de aluguel. Assim a locação dos escritórios vai realizar o valor de troca do produto imobiliário.

A construção de escritórios destinados ao mercado de locação, visando a reprodução das frações do capital (o industrial ligado ao setor da construção realizando o lucro e o financeiro como realização do capital bancário e fundiário), têm como pressuposto fundamental a realização do valor de troca (objetivo último daqueles que compram espaços de escritórios construídos com finalidade de investimento), pela possibilidade de realização do valor de uso, num momento em que as empresas preferem diminuir os custos, alugando e não comprando seus imóveis. É assim que o uso que está em estado latente nesse tipo de investimento, liga-se de modo inexorável à realização do valor de troca. Há um caráter “especulativo” em jogo (como algo novo) que pressupõe o uso, mas seu objetivo no ato de compra é o valor

de troca que a operação intermediária de locação vai realizar – a valorização do capital investido sob a forma do aluguel retornando como juro do capital investido. Todavia, para que o processo ganhe o movimento capaz de permitir sua continuidade, o que torna o gerenciamento do edifício central, pois é necessário torná-lo ocupado o tempo todo, pois só a locação dos escritórios permite realizar o retorno do investimento.

A característica deste processo é a totalidade do capital – realizando-se por meio da metamorfose de suas formas ao longo do processo. Portanto, a questão central é aquela da reprodução, em que o mercado assume a lógica da mercadoria e o espaço produzido sob a forma do edifício corporativo, movimenta a reprodução do capital financeiro. Assim, o espaço se fragmenta em função de interesses privados em busca de rentabilidade. Devem-se ressaltar ainda duas coisas. Primeiro, que o uso pode vir a ter sentidos diversos, uma diferença substancial entre a compra de uma moradia e a compra de um escritório para ser alugado. Significa que há interesses diversos envolvendo o uso do espaço, como básico em ambas as operações imobiliárias – o habitante compra a moradia para seu uso, enquanto o investidor compra um imóvel para alugar, porque representa um uso para outrem e, neste processo, permite a realização do ciclo do capital financeiro investido na construção do edifício. O valor de troca tende a se impor à sociedade num espaço onde os lugares de apropriação diminuem até quase desaparecerem – como é o caso dos espaços públicos.

Segundo, esse processo exige a mediação do Estado, tanto custeando a urbanização (mudando leis de zoneamento, permitindo mudanças nas normas construtivas, regularizando o "estoque de terras" em função da raridade, construindo a infraestrutura, atuando diretamente na realização das operações urbanas, direcionando o investimento orçamentário) quanto coordenando o sistema financeiro por meio das regularizações, ou ainda, com a criação dos fundos de investimento – capazes de captar recursos esparsos garantindo a "liquidez". Isto é, a reprodução continuada e ininterrupta, reunindo investidores individuais e pequenos, orientando a aplicação do dinheiro na produção do espaço. O Estado, redirecionando das políticas urbanas, constrói o ambiente necessário para que esse capital possa se realizar, transformando a metrópole em espaço de valorização, numa aliança com os setores econômicos envolvidos de modo a integrar esta área ao mercado global. Isto porque numa metrópole superedificada como São Paulo as mudanças exigem a mudança dos usos/legislação do solo. A construção material e objetiva desse espaço faz-se em detrimento dos setores da população

aí residente tornando necessária sua expulsão para a construção dos novos edifícios pela desapropriação, sob o argumento de áreas “de interesse público”. Mas esta mudança traz outras, como a transferência da população que paga aluguel – pois o processo de valorização que acompanha a transformação da área faz os aluguéis aumentarem, ou ainda daqueles que preferem vender as casas, pois a explosão do bairro lhes é insuportável e os terrenos valorizados agem como incentivo ao deslocamento.

O momento atual sinaliza, portanto, uma transformação no modo como o capital financeiro se realiza na metrópole, hoje: a passagem da aplicação do dinheiro do setor produtivo industrial ao setor imobiliário, associado ao conjunto das indústrias voltadas à construção civil. Assim a mercadoria-espaço mudou de sentido com a mudança de orientação das aplicações financeiras, que produz o espaço enquanto “produto imobiliário”, inaugurando outra relação Estado/espaço – pois só ele é capaz de atuar no espaço da cidade através de políticas que criam a infraestrutura necessária para a realização deste “novo ciclo econômico”. Neste sentido, a produção do espaço se realiza num outro patamar: o espaço como momento significativo e preferencial da realização do capital financeiro sinalizando a mudança do sentido do solo urbano para o capital, deixando de ser um lugar de fixidez do investimento para se tornar o lugar através da qual vai se realizar. A locação do imóvel diminui o tempo em que o investimento está imobilizado no solo urbano.

O movimento de conjunto do processo de reprodução do espaço da metrópole, no contexto mais amplo do processo de urbanização, a) marca a desconcentração do setor produtivo e a acentuação da centralização do capital na metrópole; b) sinaliza um novo momento do processo produtivo onde novos ramos da economia ganham importância – trata-se, particularmente, do que se chama de “nova economia” contemplando o setor do turismo e lazer bem como a **redefinição de outros setores, como é o caso do comércio e serviços para atender o crescimento destas atividades**; c) aponta o movimento de transformação do dinheiro em capital que percorre agora, preferencialmente, outros caminhos, como a criação dos fundos de investimento imobiliário; d) cria-se uma nova relação Estado-espaço, através das políticas públicas que orientam os investimentos em determinados setores e em determinadas áreas da metrópole e através da realização de “parcerias” entre a prefeitura e os setores privados que acabam influenciando e orientando essas políticas para alavancar o processo de transformação espacial como momento da acumulação; e) orienta a centralização do capital financeiro e redefinição da centralidade da metrópole no território nacional; f) revela que a produção do espaço

no plano local se define por estratégias globais. No plano do lugar o projeto neoliberal, como orientação, libera o espaço – ou o que resta de vazios na área urbana - para a circulação dos automóveis, para a produção de moradias, dos condomínios que abarcam agora várias classes de renda, fazendo explodir a metrópole, ampliando seus limites. Nestas justapõem-se a pobreza e os conjuntos fechados com altos muros – revelando as novas estratégias de acumulação redefinidas pelo capital industrial-financeiro sob a mediação do mercado imobiliário – criando o espaço urbano contraditório. Aqui a descontinuidade dos espaços cria a dialética concentração-dispersão; explosão do centro, a extensão desmesurada da periferia que contempla, contraditoriamente, várias classes de renda, várias formas de ocupação como necessidade do processo de valorização. Nesse movimento incorpora fragmentos de espaço que se condensam conflituosamente.

A metrópole produzida como fonte de produção de mais-valia aprofunda a contradição valor de uso/valor de troca, revelando a cidade produzida como exterioridade. Assim, as contradições do mundo moderno se esclarecem como contradições do movimento do processo de produção do espaço, o que se percebe nas lutas dos movimentos sociais que colocam em xeque o planejamento da metrópole através do questionamento da orientação das políticas espaciais dirigidas pelo processo de valorização do capital em detrimento da realização da vida. Com isso, apontam aquilo que Lefebvre chamou de vitória do valor de troca sobre o valor de uso como sentido e orientação do processo da produção do espaço no capitalismo.

O processo de industrialização que produziu o mundo da mercadoria supera-se, assim, por um novo momento da acumulação representando um salto na história da acumulação, que se realiza através do espaço. A mundialização como horizonte orientador da prática aponta para o fato de que o processo de acumulação que, ao realizar-se, transforma-se. Com esta perspectiva romperam-se os laços com a história. Esta situação se desenvolve pela constituição de uma sociedade essencialmente urbana, momento em que seus valores vão se constituindo e impondo de fora para dentro – enquanto ação e projeto de reprodução social global em todos os lugares transformando, deteriorando e reformulando antigas relações socioespaciais para atender a uma nova ordem.

A reprodução do espaço urbano revela, assim, a produção da metrópole voltada aos interesses particulares do grande capital, delineando a tendência da submissão dos modos de apropriação do espaço ao mundo da mercadoria e à propriedade. Consequentemente, a redução do conteúdo da prática socio-

espacial. Este processo revela-se como fundamento da segregação que caracteriza o espaço urbano aonde a desigualdade socioespacial aprofunda-se, pela transformação do espaço como condição da extensão mundo da mercadoria.

Referências

ARANTES, O. Vendo a cidade. *Revista Veredas*. São Paulo, ano 3, n. 36, dez, p. 21-3, 1998.

AURIAC, F.; BRUNET, R. *Espaces, jeux et enjeux*. Paris: Fayard (Fondation Diderot), 1986.

BENSAID, D. *Cambiar el mundo*. Madrid: Viento Sur, 2004.

CARLOS, A. F. A. *A (re)produção do espaço urbano*. São Paulo: Edusp, 1996.

_____. *O lugar no/do mundo*. São Paulo: Edições Labur, 1996. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dg/gesp>> Acesso em 10 de maio de 2011.

_____. *Espaço e tempo na metrópole*. São Paulo: Contexto, 2001.

_____. São Paulo: Del capital industrial al capital financeiro. In: MATTOS, C. de et al. (org.). *Gobernanza, Competitividad y Redes: La gestión en las ciudades del siglo XXI*. 1ª ed. Santiago: EURE libros, 2006, v. 1, p. 93-12

_____. A reprodução da cidade como “negócio”. In: CARLOS, A. F. A.; CARRERAS, C. *Urbanização e Mundialização: estudos sobre a metrópole*. São Paulo: Contexto, 2005. p. 29-37.

_____. *O espaço urbano*. São Paulo: FFLCH Edições, 2009. Disponível em: <<http://www.gesp.fflch.usp.br>> Acesso em 10 de maio de 2011.

_____. Da organização à produção do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2011, p. 53-74.

DAMIANI, A. et al. *Espaço fim de século: a nova raridade*. São Paulo: Contexto, 1999.

DOLLFUS, O. *O espaço geográfico*. São Paulo: Difel, 1972.

GEORGE, P. *A Ação do Homem*. São Paulo: Difel s/d.

HARVEY, D. *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.

_____. *Espaços da Esperança*. São Paulo: Loyola, 2004.

_____. *El nuevo Imperialismo*. Madrid: Akal, 2004.

_____. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

- HELLER, A. *A filosofia radical*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- HIERNAUX, D. e LINDÓN, A. *Tratado de Geografía Humana*. Barcelona: Anthropos, Universidade Autônoma Metropolitana, 2006.
- LEFEBVRE, H. *La survie du capitalisme*. Paris: Éditions Anthropos, 1973.
- _____. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos, 1981.
- _____. *Le droit à la ville*. Paris: Anthropos, 1971.
- _____. *La révolution urbaine*. Paris: Gallimard, 1970.
- _____. *Le retour a la dialectique - 12 mots clés*. Paris: Méssidor, 1986.
- MARX, K. *Grundrisse*, 2. Chapitre du capital. Paris: Anthropos, 1968.
- _____. *El Capital*. Tomo II, vol. 4. México: Siglo Veinteuno, 1984.
- PACQUOT, T. *Homo Urbanus*. Paris: Essai Éditions du Félin, 1990.
- SOUZA, M. A. et al. (org). *Metrópole e Globalização*. São Paulo: CEDESP, 1999.

Expansão e Fragmentação Metropolitana com Exclusão Socioespacial o caso de Brasília (DF).

Aldo Paviani

Cento e noventa milhões, 755 mil e 799 habitantes é a população brasileira segundo o Censo Demográfico do IBGE¹ de 2010. Essa população encontra-se desigualmente distribuída no território nacional como está mal distribuída no interior das grandes cidades. Há regiões ricas em população – o Sudeste e Nordeste – e regiões pobres em população – o Centro-Oeste e o Norte. Igualmente, há estados com metrópoles agigantadas e estados com poucas grandes cidades – bastando comparar São Paulo com o Piauí. O Censo ainda revela que o Brasil ampliou sua população urbana de 81,25%, em 2000, para 84,35%, em 2010, ou 160.902.516 urbanitas. Os últimos censos mostram um Brasil com população urbana aumentada em relação à população total. As doze metrópoles no Censo de 2010 perfazem 36.843.477 milhões de habitantes ou 22,9% da população urbana.

Portanto, as metrópoles brasileiras, além de terem participação cada vez maior, em relação à população total, seguem padrão de povoamento compacto, menos Brasília que desenvolveu um padrão esparsa e polinucleado. Historicamente, a ocupação do território do Distrito Federal (DF) gerou periferização das classes empobrecidas com exclusão socioespacial. Essa tem ligações estreitas com a moradia, com a centralização das oportunidades de trabalho, com os transportes públicos insuficientes, precários, e com a variada gama de serviços, como os da educação, da saúde pública, postos à disposição, primordialmente no Plano Piloto, como se verá adiante.

Em síntese, trataremos de avaliar como a expansão metropolitana no DF e nos municípios vizinhos é portadora de exclusão e segregação socioespacial, a partir da fragmentação do território, do uso da terra, da alocação de postos de trabalho e da moradia em locais distantes do centro metropolitano. Nessa direção, a metrópole deixa de possibilitar a integração das pessoas, dos lugares

¹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

e das oportunidades de trabalho. O caso de Brasília² será tomado como exemplo de evolução urbana e de formação prematura de metrópole, fragmentada (polinucleada) e articulada desde sua gênese. Com sua áurea de “cidade planejada”³, Brasília expandiu-se e complicou a vida de milhões de pessoas no ir e vir cotidiano (Figura 1).

Terra para a habitação periferizada

Nos países capitalistas avançados, os ricos procuram terrenos amplos, de menor custo e distantes do centro para edificar suas mansões. Nos países pobres, ditos emergentes, a terra da periferia é ocupada por favelas, *barriadas* e *villas miséria*. Em muitas metrópoles a expansão acontece com a ação paternalista do Estado, conforme analisa Paviani (1989, p. 23): “[...] no que toca às periferias urbanas a literatura é abundante em exemplos [de paternalismo] para metrópoles como: Cidade do México, Bogotá, Lima, Caracas, Rio de Janeiro, São Paulo, Brasília etc.”. A periferização é evidente nos contextos capitalistas em vista da ação ou da omissão do agente Estado. Os agentes econômicos, atuando ou não associados ao Estado, têm como objetivo auferir lucros, sobretudo porque, segundo David Harvey (2006, p. 40):

A acumulação do capital sempre foi uma questão profundamente geográfica. Sem as possibilidades inerentes à expansão geográfica, à reorganização espacial e ao desenvolvimento geográfico desigual, o capitalismo há muito teria cessado de funcionar como sistema econômico-político.

Por isso, a terra é instrumento ideológico, político e econômico básico para a segregação e para a exclusão. Anteriormente, consideramos a terra urbana um instrumento para especular (PAVIANI, 1989, p. 41).

Além disso, os mecanismos capitalistas de uso da terra se manifestam ora para dispersar, por exemplo, com loteamentos e assentamentos habitacionais periféricos, ora para concentrar “equipamentos, serviços e melhores habitações em determinados pontos, com congestão de certas áreas das cidades, mormente os centros” (PAVIANI, 1989, p. 42).

² “Assumimos que Brasília é constituída pelo Plano Piloto – o centro – somada às cidades-satélites, disseminadas no território do Distrito Federal” (PAVIANI, 1997, 37).

³ Para entender a evolução e expansão de Brasília recomenda-se a consulta aos diversos volumes das obras editadas pela Editora da Universidade de Brasília, com o selo da Coleção Brasília (entre 1987 e 2010).

tura social capitalista”. Por isso, ao Estado se atribuem ações para a evolução dos assentamentos urbanos, estabelecendo padrões de uso da terra e construção de moradias a baixo custo. As ações surgem nos programas como o citado, do governo federal. No caso de Brasília, a atuação governamental deverá se submeter ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT)⁵, revisado ao longo do primeiro semestre de 2011⁶.

Por outro lado, as omissões governamentais ficam evidentes nos desastres, ditos ambientais, em estados como no Rio de Janeiro, em Santa Catarina, no Espírito Santo, em São Paulo e em diversos pontos do país, onde fortes aguaceiros provocaram morte de moradores por deslizamentos de encostas. São cada vez mais frequentes e repetitivos esses eventos durante o período das chuvas. Os desastres da natureza ceifam vidas nas grandes cidades brasileiras, igualmente por não haver reservas de terra para a fixação dos pobres, sobretudo ao acontecerem tragédias como as que ocorreram no Rio de Janeiro, no primeiro semestre de 2011. Para os desvalidos, torna-se cada vez mais complicado morar próximo ao local de trabalho e dos serviços metropolitanos. No DF, onde supostamente o Estado deveria ter controle mais estreito no uso da terra, igualmente acontecem problemas ambientais. Em diversos pontos do território aconteceram episódios provocados pelos aguaceiros de verão, como foi o caso da Vila Rabelo, nas proximidades de Sobradinho, onde surgiu enorme voçoroca. Próximo a essa erosão, o Governo do Distrito Federal (GDF) acionou a Defesa Civil para a evacuação de casas ameaçadas pelo avanço da voçoroca, como a imprensa divulgou em março de 2011.

Expansão pela moradia em Brasília

Difícil encontrar no meio acadêmico autor que tenha tratado a evolução urbana da capital sem ter ao menos referido que se trata de cidade em que a exclusão é evidente na configuração socioespacial e econômica. Contudo, no projeto pioneiro, Brasília seria coincidente com o Plano Piloto de Lucio Costa. Ao que parece, o gênio do urbanismo brasileiro desejava cidades-satélites para o futuro. Os primeiros registros são de autoria do presidente do júri, *Sir William Holford* que, no quarto item de sua crítica ao Plano Piloto, refere que não houve “especificação do tipo de estradas regionais, especialmente com relação a possíveis

⁵ O PDOT, aprovado às pressas ao final da legislatura de 2010, necessita de revisão por apresentar inconstitucionalidades provocadas por proposições da Câmara Legislativa em dispositivos de iniciativa do poder Executivo e dispondo do uso da terra no DF.

⁶ Ao concluir esse trabalho, em meado de junho de 2011, a sociedade civil e o GDF procuravam articular-se para o aperfeiçoamento do PDOT concomitantemente ao debate do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB).

idades-satélites” (HOLFORD, 1965, p. 354). Mais adiante, Holford conclui suas impressões sobre o Plano Piloto no tocante ao tráfego, às edificações e ao volume da população da futura cidade:

Se o centro, o sistema de tráfego, os parques e os edifícios públicos são adequados para uma população eventual de meio milhão a 600 mil pessoas, serão inadequadas para uma população de um milhão ou um milhão e meio. Portanto, é preciso haver alguma limitação do crescimento da cidade-mãe, uma vez alcançado o tamanho mais aconselhável; e os desenvolvimentos posteriores, especialmente dos centros agrícolas e industriais, devem ser planejados, a fim de que eles atuem como cidades-satélites e de apoio dentro da região (HOLFORD, 1965, p. 361).

Com o presidente do júri se constata primeiro uma preocupação com o futuro de Brasília, com o crescimento populacional, com estradas “regionais”, que ligariam as futuras cidades-satélites ao centro. A migração e a falta de planejamento para inserir as levas de trabalhadores alteraram o encaminhamento sugerido por Holford de tal forma que, ainda em 1958, é constituída Taguatinga, a primeira satélite, sem ser “centro agrícola ou industrial”, mas apenas o lugar de moradia para centenas de milhares de operários residentes em favelas próximas à Cidade Livre (Núcleo Bandeirante). Na implantação apressada de Taguatinga, o presidente Juscelino Kubitschek (JK) retrata o desejo de alojar os favelados e os migrantes recém-chegados:

A Cidade Livre fez-se, então, em poucos meses. [...] Pior ainda: iria se transformar num problema social, e que surgiu, quando menos se esperava, no dia 28 de maio de 1958. Foi uma situação dramática. Cerca de 5 mil flagelados, tangidos pela seca no Nordeste chegaram a Brasília e invadiram a Cidade Livre. [...] Moravam da maneira mais precária possível – barracões de madeira velha, de lata, de folhas de zinco, de sacos de cimento. Não havia água no local e eram impressionantes a promiscuidade e a falta de higiene. Formara-se, assim, a primeira favela de Brasília. [...] Não foi fácil a remoção dos cinco mil homens. Ernesto Silva, subindo num caixote, falou à multidão. Mostrou-lhes a planta do que seria a nova cidade-satélite [Taguatinga], expondo-lhes a vantagem de já se instalarem em seus próprios lotes, onde, mais tarde, poderiam construir a casa definitiva. Prometeu que a NOVACAP se encarregaria de dar transporte a todos e que construiria os barracões provisórios, onde iriam alojar-se. (KUBITSCHKE, 1975, pp. 174 e 175).

A citação acima revela o caráter emergencial e a forma improvisada para atender os recém-chegados e os desvalidos “sem teto”. De um lado a seca nordestina que obrigou a diáspora de trabalhadores, de outro as “luzes da cidade” sendo erguida com promessa de emprego. Praticamente com as mesmas palavras, o médico-historiador Ernesto Silva, verdadeiro braço direito do presidente Kubitscheck, relata como nasceu Taguatinga. Destacamos pequeno trecho: “Quando a NOVACAP decidiu criar, em 1958, as cidades-satélites, teve como escopo precípua, proporcionar aos modestos trabalhadores de Brasília [...] a aquisição de um terreno para a construção da casa própria” (SILVA, s/d, p. 230). Claro, o imprevisto diante da onda migratória nos primórdios da cidade foi percebido mais tarde, inclusive por Lúcio Costa. Em 1974, por ocasião de seminário em que foram avaliados problemas urbanos de Brasília no Senado Federal, Lúcio Costa avaliou que:

O crescimento da cidade é que se desenvolveu de forma anômala. Houve inversão que todos conhecem, porque o Plano estabelecido era que Brasília se mantivesse dentro dos limites para os quais foi planejada, de 500 a 700 mil habitantes. Ao aproximar-se desses limites, então, é que seriam planejadas as cidades-satélites, para que estas se expandissem ordenadamente, racionalmente projetadas, arquitetonicamente definidas. Este era o plano proposto. Mas ocorreu a inversão, porque a população a que nos referimos, aqui ficou, e surgiu o problema de onde localizá-la. [...] em volta de cada canteiro de obras havia favelas que envolviam as famílias dos operários. Daí, a criação dos núcleos periféricos, para transferir populações, dando terreno para que se instalassem de uma forma ou de outra. Como consequência, os núcleos se transformaram em verdadeiras cidades, as chamadas cidades-satélites, que tomaram o lugar das cidades-satélites que deveriam ocorrer. Assim, as cidades-satélites se anteciparam à cidade inconclusa, cidade ainda arquipélago [...]. (COSTA, 1974, p. 26).

A periferização, como referido acima, foi resultado da falta de percepção do que ocorria no país, das migrações sazonarias, que expulsam trabalhadores ou aquelas fruto da atração dos grandes centros, ou, no caso de Brasília, da farta possibilidade de trabalho no “grande canteiro de obras” (RIBEIRO, 1991, p. 25).

As referências acima indicam as ações governamentais para alojar migrantes e favelados, antes mesmo de inaugurada a capital. Apesar da construção das quadras 400 e 700 das Asas Sul e Norte, destinadas a funcionários de baixo escalão e para operários qualificados, o espaço se tornou precário

para abrigar novos habitantes⁷. Por isso, a estratégica decisão de programar cidades-satélites dispersas no território do DF, “de forma não contígua, polinucleada e socialmente desigual, formando assim sua região metropolitana: um todo complexo, heterogêneo e interligado” (FERREIRA, 2010, p. 50). Mas, a lenta ocupação do território com a verdadeira diáspora de trabalhadores e migrantes pobres, com o instrumento da “erradicação de invasões”, se deu de forma paulatina e persistente: se fosse detectado o surgimento de favelas, eram desconstituídas, abrindo-se espaço para novo assentamento destinado a abrigar os favelados. As ações do GDF são repetitivas, independentemente de o período ser democrático nos primórdios da capital, nos longos anos da ditadura e nos anos após Constituição Federal de 1988. A repetição pode ser constatada com a já citada criação de Taguatinga e com os protestos dos moradores das favelas transferidas para a nova localidade de Ceilândia, em 1971. Na ocasião, houve mudança forçada de 82 mil favelados da Vila do IAPI⁸, das “grandes invasões”, periféricas ao Núcleo Bandeirante e das “localidades provisórias” – acampamentos de construtoras⁹. Em fins de 1989, transferências de população favelada e de cooperativados originou Samambaia. Esse novo núcleo surgiu no governo Joaquim Roriz com a distribuição de trinta e sete mil lotes semiurbanizados e, por isso mesmo, carente das infraestruturas básicas, segundo Paviani (1991, p. 135).

À política de limpeza de terrenos ocupados por favelados, as fatídicas “erradicações de invasões”, seguiu-se, a partir dos governos Roriz, a política de “distribuições de lotes”, tal como ocorreu com a acima citada Samambaia, em 1989. Nesse mesmo ano, transferiu-se para terreno mais plano a favela do Paranoá – uma das mais antigas do DF e contemporânea da construção da barragem para a formação do lago Paranoá. Em 1993, a doação de milhares de lotes consolidou as localidades de São Sebastião, Santa Maria, Recanto das Emas e Riacho Fundo, que foi desdobrado em Riacho Fundo 1 e 2. O Riacho Fundo 2 foi constituído em 1994 com a demarcação de lotes em outro sítio, nas proximidades do Recanto das Emas. Com isso, a expansão urbana se deu de forma exponencial, atraindo correntes migratórias para receber lotes e provenientes de estados vizinhos, especialmente de Goiás e Minas Gerais e de alguns estados do Nordeste.

⁷ A ampliação das áreas de destinação residencial é examinada por Francisco Leitão e Sílvia Ficher na coletânea *Brasília 50 anos: da capital à metrópole*. Brasília: Editora UnB, 2010.

⁸ Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários criado durante o Estado Novo.

⁹ Anote-se que a “Campanha de erradicação de invasões” (CEI) deu origem ao topônimo Ceilândia e ocorreu pelo desagrado do general-presidente Emílio Garrastazu Médici em ver as condições do enorme conjunto de favelas em seu percurso para o sítio do Riacho Fundo (PAVIANI, 1991, p. 129).

Outras estratégias aumentaram significativamente a densidade de lotes em núcleos preexistentes como ampliação de quadras no Lago Sul, parcelamentos com criação de condomínios nos setores de Mansões Dom Bosco e Park Way. Nesses, lotes de dez ou de vinte mil metros quadrados houve subdivisões para mais quatro, cinco e até seis novas moradias de alto padrão. De elevado padrão igualmente são alguns loteamentos (regulares e irregulares) na área do Grande Colorado e de São Bartolomeu. Divulgou-se na mídia que há mais de quinhentos condomínios, pouco mais de cem encontram-se em condições de regularização. Verifica-se que as iniciativas governamentais, ao longo de cinquenta anos, resultaram em polinucleamento ou ocupação do território em manchas urbanas, isoladas e distantes umas das outras. Esse sistema, ao menos até os anos 2000, davam à Brasília uma condição de território ocupado em núcleos múltiplos, ou espaço urbano fragmentado. Pode-se afirmar que esse processo da ocupação pontual do território, basicamente com fins residenciais, não tinha similar no processo de urbanização brasileiro, onde os grandes centros são compactos, sem espaços intercalares entre um bairro e outro. Nesses, a regra vigente se manteve com a conurbação e ocupação extensiva do espaço urbano, sobretudo nas grandes cidades.

Em Brasília, esse processo encontra-se documentado em sucessivos estudos realizados por Anjos (2010, p. 369). Em suas pesquisas cartográficas, Anjos, em resumo, demonstra que, em 1964, a mancha urbana era de 4.588 hectares – “uma cidade de pequenas e esparsas manchas, com evidências do processo de pulverização espacial dos núcleos urbanos” (ANJOS, 2010, p. 379). Na cartografia indicada surge, em 1977, “o primeiro *boom* do processo de crescimento urbano na sua mancha de 11.526 ha”. Em 1990, a mancha atinge 30.962 hectares, com indicações de “esgotamento dos espaços para a expansão do Plano Piloto e na maioria das chamadas cidades-satélites implementadas”. Ainda segundo Anjos, no ano 2000, duplica-se a mancha, em relação a 1990, atingindo 64.690 hectares, assumindo as feições de metrópole. A cartografia de Anjos nos revela que, em 2010, “a mancha urbana de expressão metropolitana, um ritmo acelerado de transformação territorial” [...] atinge os 90 mil hectares. (ANJOS, 2010, p. 380). Essa evolução urbana indica um caminho sem volta¹⁰. Por isso, levantam-se dúvidas a respeito da pretensa proteção da Área de Proteção Ambiental (APA) do Planalto Central. Essa APA e os instrumentos que a ela se associam podem frear o processo de expansão em curso? E o PDOT, que está se encontra em revisão, terá instrumentos para frear a expansão e a ocupação ilimitada do território do DF?

¹⁰ Para estudos mais aprofundados sobre a evolução urbana do DF, ver as diversas coletâneas da Coleção Brasília, editada pela UnB, a partir de 1987, especialmente *Brasília 50 anos: da capital à metrópole*. Brasília, 2010, Editora UnB.

A sina dos periféricos

A mancha urbana cresce e os vetores demonstram ser esse processo inexorável. Juntassem-se à expansão urbana algumas materialidades indicadoras da iniquidade socioespacial, tais como:

1. Os pobres trabalham distante do local de moradia; as pesquisas sobre emprego e desemprego demonstram que os desempregados, em sua maioria, residem na periferia metropolitana e sofrem em seus deslocamentos pelas precárias condições do transporte de massa.
2. A população pobre habita locais insalubres como as várzeas de rios que atravessam a metrópole ou erguem suas moradias em morros e locais sujeitos à erosão e deslizamentos de terra. A população que habita locais provisórios ou em terras públicas próximas ao centro, se constituem em “periféricos” urbanos em razão das inúmeras carências a que se submetem cotidianamente.
3. Os governos metropolitanos não edificam escolas e hospitais nas proximidades de favelas ou de locais de moradia das populações pobres; com isso, esse segmento é menos escolarizado e padece em maior grau de doenças do que a classe média, em razão de seu inaccessibilidade aos serviços educacionais, hospitalares, de clínicas médicas e laboratoriais.
4. O periférico urbano é a evidência da exclusão e segregação socioespacial em seus deslocamentos diários para o trabalho; os transportes públicos são precários e insuficientes: trens e ônibus trafegam lotados e os veículos, de modo geral, encontram-se deteriorados e sujos; os que se deslocam da periferia pagam bilhetes que retiram ganhos de seu salário ou utilizam o “vale transporte”, considerado um gravame pelos empregadores; geralmente, os percursos entre a periferia e o centro urbano são cansativos, demorados e impingem cansaço físico e mental aos trabalhadores, sobretudo quando o tráfego é intenso, demorado e congestionado (Figura 2)¹¹; em diversos momentos, os veículos são objetos da ira dos “usuários” que, em sua revolta, ateam fogo a ônibus e trens suburbanos, como foi sobejamente divulgado pela mídia no primeiro semestre de 2011.

¹¹ Nos dias anteriores ao encerramento deste trabalho, a chamada “greve dos ônibus” afetou os que se deslocam periferia centro e vice-versa para trabalhar, com prejuízos para os diversos serviços por falta de pessoal impossibilitado de chegar aos locais de trabalho. A greve findou com a decisão do GDF em oferecer subsídio às empresas de ônibus no valor de R\$ 7 milhões de reais, mensalmente, com o que os trabalhadores das froas receberão um aumento salarial de 8% (*Correio Braziliense*, capa e Caderno Cidades - edição de 13 de junho de 2011).

Periferia sem trabalho: o desemprego no DF

Estreitamente vinculada à ocupação do território, à oferta de facilidades educacionais e de saúde pública, à distribuição das atividades geradoras de trabalho, como referido anteriormente, possui padrão altamente concentrado. Há uma estimativa de que o Plano- Piloto, conforme dados do Censo 2010¹² continha 8,17% da população, oferecendo cerca de 70% dos postos de trabalho do DF. Os demais núcleos urbanos, com 91% dos habitantes, suprem ao redor de 30% dos empregos locais. Apenas esses dados seriam suficientes para se concordar com a notícia veiculada pela imprensa de que Brasília estaria em sétimo lugar mundial entre as cidades com grande desigualdade social.

Ao se examinar os dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), efetuada mensalmente pelo Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), nota-se a queda da taxa e do número absoluto do desemprego no DF. Assim, enquanto em abril de 2010, o total de desempregados era de 198 mil, ou 14,2% da População Economicamente Ativa (PEA), em abril de 2011 os desempregados se reduziram a 191 mil ou a 13,6% da PEA. Todavia, as PEAs do intervalo anual (2010/2011), traduzem pequeno avanço: em abril de 2010, a PEA era de 1.395 milhão, elevando-se, em abril de 2011, para 1.398.000 ou um ganho de apenas 3.000 ativos. Resulta que, enquanto a População em Idade Ativa (PIA) aumentou, de 2.155.000, em abril de 2010, para 2.219.000, em abril de 2011, a PEA se amplia levemente, com pequena queda da taxa de desemprego, que é uma das menores nesse mês de abril desde que se iniciou a PED/DF, em 1992 (GDF/DIEESE/SEADE, 2011).

Com os dados da PED/DF é possível distribuir geograficamente os 13,6% de desemprego de abril de 2011 (Tabela 1), pois da localização espacial dos desempregados pode-se inferir que, quando mais pobre o núcleo urbano, mais propenso está em apresentar taxa mais elevada de desocupados, em relação às localidades com melhor padrão de vida¹³. Assim, conforme Tabela 1, o Grupo 3, o de “renda mais baixa”, apresentou, em abril de 2011, 16,9% de desemprego, acima da média, enquanto que o Grupo 1, de “renda mais elevada” e o Grupo 2, de “renda intermediária”, apresentaram, respectivamente, 7,2 e 11,3% ou seja, abaixo dos 13,6% do DF. Contudo, se somarmos as taxas de desemprego dos Grupos 2 e 3,

¹² O IBGE divulgou Sinopse do Censo de 2010, em que a população residente em “Brasília” (Plano-Piloto) era de 209.855 e a soma das demais 18 Regiões Administrativas (cidades-satélites) era de 2.360.305, totalizando o DF 2.570.160 habitantes (IBGE, 2011).

¹³ O DIEESE agrupou no G 1 (alta renda) o Plano Piloto, Lago Sul e Lago Norte; no G 2 (de renda intermediária) estão: Gama, Taguatinga, Sobradinho, Planaltina, Núcleo Bandeirante, Guará, Cruzeiro, Candangolândia e Riacho Fundo; no G 3 (de mais baixa renda): Brazlândia, Ceilândia, Samambaia, Paranoá, São Sebastião, Santa Maria e Recanto das Emas (DIEESE, 2010).

Figura 2 – Congestionamento de tráfego na área central do Plano Piloto



Foto de Aldo Paviani

encontraremos um total de 28,2%, bem acima dos 7,2% do Grupo 1, o de população mais abastada de Brasília. Esses percentuais se mantêm ao longo dos anos, pois em 1992 (quando se iniciaram as pesquisas da PED/DF pelo DIEESE), os dados eram: Grupo 1, 7,0%; Grupo 2, 14,9% e Grupo 3, 19,8%. Somando-se os Grupos 2 e 3, o total atinge 34,7%. Verifica-se que, em 19 anos, os grupos de menor renda obtiveram um pequeno decréscimo na participação do desemprego. Esse decréscimo aumenta em importância quando se verifica que, de 2000 para 2010, os Grupos 2 e 3 atingiram participação relativa maior na população do DF, respectivamente de 87,51% para 89,05% (Tabela 1), ou 1.795.082 e 2.289.141 pessoas, respectivamente.

Ao que parece, em dez anos, as cidades-satélites incrementaram as respectivas populações e, ao mesmo tempo, encontraram mais possibilidades de trabalho no local de residência. Conclui-se, sobre esse aspecto, que ao GDF caberia ampliar os estímulos para que aconteça de forma induzida a descentralização das atividades em direção aos Grupos 2 e 3, aproveitando o potencial existente com a abundância de força de trabalho. Tarefa suplementar demarca a necessidade de se ampliar as oportunidades de qualificação profissional, por meio de instituições educacionais específicas, inclusive com escolas técnicas sob o patrocínio governamental. Elevar os padrões educacionais da periferia é tarefa do poder público quando anuncia, em âmbito federal, a redução da pobreza e da miséria, com a valorização da cidadania.

Tabela 1 – Distribuição das taxas de desemprego por grupos de localidades do DF

Grupo (1)	População (2)		% de desemprego (3)			
	2000	%	2010	%	abril 2000	abril 2011(3)
G-1	256.064	12,48	281.019	10,93	8,4	7,2
G-2	922.836	44,99	1.233.659	47,99	12,2	11,3
G-3	872.246	42,52	1.055.482	41,06	17,1	16,9
Totais	2.051.146	100,00	2.570.160	100,00	22,3	13,6

Obs.: (1) Grupos definidos em "Notas Metodológicas" do Sistema SEADE/DIEESE. PED/DF – Resultados: abril /2011.

(2) IBGE. *Censo Demográfico – 2000 e Sinopse do Censo Demográfico 2010*. Tabela 4.1 - População Residente.

(3) GDF/CODEPLAN/SEADE/DIEESE. PED/DF – Resultados: abril/2011

Do polinucleamento à conurbação: indicação de mudanças?

No que se refere à expansão urbana, cabe examinar o que recentemente passou a ser constatado: a forte tendência à conurbação no DF. Dito de outra forma: estão sendo acalentados projetos para preencher os espaços intercalares com o objetivo de maximizar os eixos viários existentes e que servem, sobretudo, para unir os núcleos periféricos ao Plano Piloto. Historicamente, a contiguidade de Ceilândia e Taguatinga favoreceu a construção de conjuntos que agruparam os dois núcleos urbanos, mesmo porque, desequipada, a primeira ficou na dependência dos serviços e locais de trabalho da segunda. A mesma tendência surge entre Gama, Santa Maria e Recanto das Emas: pouco espaço desocupado permanece entre essas três cidades. Outra tendência à conurbação surge entre Taguatinga, Águas Claras e Guará, de um lado e, de outro, entre Taguatinga, Vicente Pires, Conjunto Lucio Costa, Guará, Setor de Inflamáveis e Setor de Indústria e Abastecimento (SIA). Este setor é apenas separado do Cruzeiro por uma pista, a Estrada Parque Taguatinga (EPTG). O Cruzeiro e a Área Octogonal têm proximidade com o Sudoeste e esse é apenas separado do Plano Piloto pelo Parque da Cidade. Assim, não está longe o dia em que o Plano Piloto e Taguatinga passem a formar um *continuum* urbano, principalmente se for efetivado o projeto de construir um renque de habitações ao longo da EPTG, na área do Jockey Club, quase anexado à Vicente Pires. Aliás, recente fotografia noturna captada por astronauta da NASA, do alto da Estação Espacial Internacional, mostra a grande mancha urbana que tende a superar o longo período de cidade polinucleada (Figura 3).

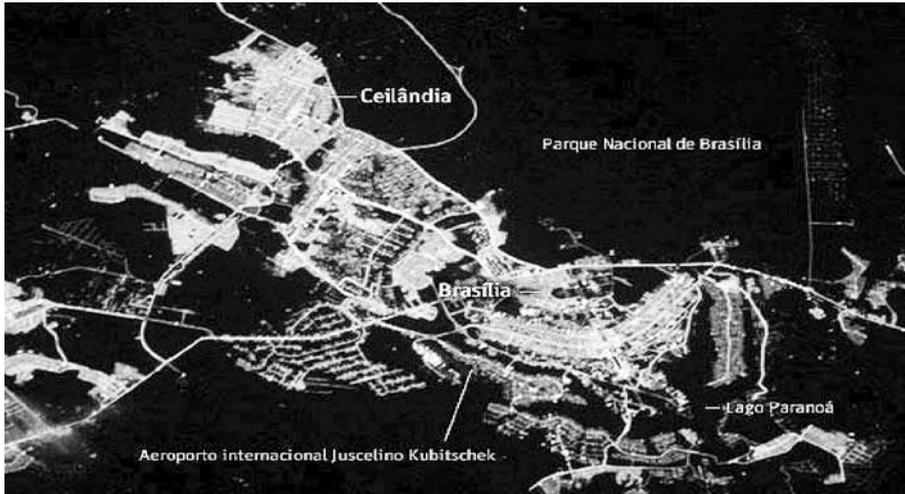
Dessa análise constata-se que:

1. Os núcleos múltiplos, segundo se divulga na imprensa, acarretariam prejuízos pela falta de pontos intermediários de embarque e desembarque de passageiros ao longo das vias expressas, fato danoso às empresas de transporte de passageiros;
2. cidades ditas tradicionais, as empresas traçam itinerários a partir de estudos sobre a malha viária existente para, então, colocar ônibus a serviço da população;
3. A conurbação colocaria por terra todo o imaginário ambiental, de proteção das áreas verdes e dos mananciais, de combate às erosões e de manutenção da biota do Cerrado. Esse processo estaria submetendo o solo à impermeabilização e a danos ambientais por ocasião das fortes chuvas de verão, sem reduzir minimamente o grande nó dos transportes que

fluem pelas manhãs para o Plano Piloto e em sentido inverso ao final da jornada de trabalho (PAVIANI, 2010);

4. Seria social, econômica e ambientalmente correta uma postura política e administrativa de descentralizar as atividades: as novas atividades geradoras de postos de trabalho teriam como destino algumas das dezenas de cidades-satélites e não necessariamente o Plano Piloto. Este se encontra saturado e sujeito a “apagões” nos transportes coletivos, que tornam cada vez mais problemática circulação no centro da metrópole, inclusive pelo uso maciço de veículos individuais por falta de opção para uso de transporte coletivo;
5. A desconcentração e descentralização de atividades possibilitariam duas soluções em uma só: 1 – seriam aproveitadas todas as vantagens do polinucleamento, até hoje ignoradas; 2 – seriam reduzidos os fluxos centrípetos, pois cada núcleo urbano passaria a ter uma relativa autonomia em relação ao core metropolitano e se tornariam verdadeiras cidades-satélites como indica o Vocabulário de Geografia Urbana (INSTITUTO PAN-AMERICANO DE GEOGRAFIA E HISTÓRIA, 1971, pp. 138 e 139); 3 – aliviaría a pressão sobre os transportes públicos, principalmente a frota de ônibus e o trem metropolitano;

Figura 3 – DF urbano visto do espaço



Fonte: NASA – Estação Espacial Internacional – NASA - 08/01/2011.

6. A desconcentração ensejaria o retorno ao ideal de planejamento urbano com ausculta à população dos núcleos urbanos sobre seus projetos e necessidades. Os habitantes dessas localidades periféricas suportaram, ao longo de cinquenta anos, os sacrificados deslocamentos diários para a procura de serviços e para o trabalho no Plano Piloto. A desconcentração evitaria a premência de duplicar vias urbanas, construir viadutos e obras de engenharia e, reduziria enormemente o consumo de combustíveis. Esse item é da maior importância para o futuro da metrópole: a poupança de combustíveis e tempo de deslocamento periferia-centro e vice-versa;
7. A mudança do padrão existente evitaria que o Plano Piloto apresentasse “ilhas de calor” pela continuada tendência a edificar prédios e residências, tudo interligado por uma trama asfáltica, que impermeabiliza o solo e provoca alagamento de vias públicas, impede a circulação e, por vezes, inunda garagens subterrâneas e estabelecimentos comerciais. A cada ano, o problema causado pela congestão urbana, vis-à-vis as chuvas torrenciais, se agrava prejudicando a população localizada em áreas de difícil escoamento de água, ruas, avenidas e estabelecimentos comerciais, de serviços e garagens de blocos residenciais. Além disso, há evidências de prejuízos causados pela eliminação da vegetação sobre as nascentes e o aquífero do DF, bem como pela eliminação de espécies animais nativas do Cerrado.

Conclusão

A realidade mostra que a cidade agigantou-se sem reverter o modelo de núcleos múltiplos, que tem se mantido excludente: a periferia é basicamente lugar de residência, pois as oportunidades de trabalho continuam centralizadas no Plano Piloto. Pode-se afirmar que as diversas administrações do GDF abandonaram o planejamento urbano. Assim, Brasília apresenta-se fragmentada e dispersa com pouca tendência em aumentar a integração. Pelo contrário, os núcleos foram criados para dar moradia ao enorme contingente populacional periférico. O somatório dos imigrantes (24 mil pessoas) e do crescimento vegetativo (28 mil pessoas), indica que cerca de 52 mil novos habitantes se acrescentam, anualmente, à população do DF¹⁴. Esse acréscimo se assemelha ligeiramente aos dados do IBGE, pelos quais, em 2009, os nascidos

¹⁴ Dados obtidos em depoimento (verbal) de Júlio Miragaya, da CODEPLAN, em meados de maio de 2011, com o registro de nosso agradecimento pelas estimativas oferecidas.

vivos somaram 53.388, enquanto que os óbitos foram de 10.345¹⁵. Todavia, sendo quarenta ou cinquenta mil pessoas agregadas ao total populacional do DF todos os anos talvez não seja o maior problema, e, sim, o quanto os governantes se dispõem a elaborar e desenvolver projetos urbanos capazes de dar abrigo e oferecer atividades, serviços de forma igualitária e democrática a um contingente em constante expansão.

A análise anterior nos conduz à constatação de que a periferação pela moradia é vetor de exclusão socioespacial em Brasília e na área metropolitana externa ao DF (AMB). A moradia, um dos direitos constitucionais, serve para segregar pessoas, porquanto as opções, principalmente para os empobrecidos, os colocam distantes das oportunidades de trabalho e da oferta de serviços de melhor qualidade. Assim, a integração dos lugares periféricos e das pessoas neles residentes é imperfeita e bastante reduzida. O trabalhador é induzido à integração apenas quando ocupado pela oferta de ocupações de forma centralizada. Por isso, a metrópole se mantém fragmentada e dispersa, mesmo se o processo de urbanização oferecer algum grau de conurbação, porque essa também acontecerá apenas pela alocação de novas residências nos espaços ocupados por área verde existente entre um núcleo urbano e outro.

Esses aspectos nos levam a concluir que caberia retornar à atividade de planejamento urbano e à intervenção governamental para alterar o modelo de desenvolvimento repetitivo. Em outras palavras, mesmo sendo considerados utópicos, planos e programas do GDF assumiriam a necessidade de integração urbana plena. Num horizonte previsível o governo faria esforços para a articulação e integração casa-trabalho no interior de cada um dos núcleos existentes. Nessa direção, os instrumentos seriam os mesmos que antes desintegraram a cidade em núcleos múltiplos, ou seja, a terra urbana abriria as possibilidades de uso democrático do território. Pequenos espaços anexos às localidades abrigariam as novas atividades e novos postos de trabalho com ampliação dos postos existentes. Esse último aspecto ensejaria o deslocamento de algumas instituições públicas do Plano Piloto para as cidades-satélites. E mais ainda: toda e qualquer atividade nova não teria alvará de funcionamento se houvesse pretensão de localização centralizada. Alguns arguiriam que a ação estatal iria contra os interesses econômicos de instituições públicas e privadas. A esse argumento se indagaria: qual dos bens é maior, o bem comum ou os interesses individuais? O que seria mais democrático: aumentar a cidadania para os periféricos ou oferecer maior lucratividade às empresas, no velho modelo capitalista centralizador?

¹⁵ Dados enviados em mensagem por Gabriela Chagas Domeles, do IBGE/Brasília (a quem agradecemos) e retirados da Tabela 2.679 "Nascidos vivos registrados no ano, DF, 2009" e Tabela 2.654 "Óbitos ocorridos no ano, DF, 2009". Ambas das "Estatísticas do Registro Civil".

Outro ponto, bem visível no processo de urbanização, é o crescimento urbano por falta de oportunidades alternativas no âmbito regional, que impede o desenvolvimento dos anéis externos da metrópole. O DF tem incremento populacional incompatível com o uso democrático de território, pois os bens e serviços não apresentam oferta exponencial para distribuição igualitária. Com isso, as migrações para o DF poderiam ter outro destino, se forem desenvolvidos pontos atrativos sub-regionais. O retorno aos polos de desenvolvimento regional seria estimulado pela alocação industrial, sobretudo da agroindústria, em localidades do Centro-Oeste. Para isso, os pontos escolhidos teriam ampla cobertura estatal em termos de oferta das infraestruturas de base. A região poderia inverter os fluxos migratórios que, sem outras alternativas, se dirigem à Brasília e sua área metropolitana.

Referências

- ANJOS, R. S. A. Monitoramento do crescimento e vetores de expansão urbana de Brasília. In PAVIANI, A. et alii (Org.). *Brasília 50 anos: da capital à metrópole*. Brasília: Editora UnB, 2010.
- CAMPOS, N. Segregação planejada. In PAVIANI, A. (Org.). *A conquista da cidade. Movimentos populares em Brasília*. Brasília: Editora UnB. 1991.
- CORREIO BRAZILIENSE. GDF aumenta verba e evita greve de ônibus (*Capa*) e *Caderno Cidades* – Transporte público: Subsídio banca reajuste e evita greve (p. 17). Edição de 13 de junho de 2011.
- COSTA, L. Considerações em torno do Plano Piloto de Brasília. SEMINÁRIO DE ESTUDOS DOS PROBLEMAS URBANOS DE BRASÍLIA, 1. Brasília: Estudos e Debates. *Anais...* Brasília: Senado Federal, 1974.
- FERREIRA, I. C. B. Brasília: mitos e contradições na história de Brasília. In PAVIANI, A. et alii (Orgs). *Brasília 50 anos: da capital à metrópole*. Brasília: Editora UnB, 2010.
- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL/DIEESE/SEADE. Pesquisa de Emprego e Desemprego – abril/2011. Disponível em <<http://www.dieese.org.br>> Acesso em: 06/06/2011.
- HARVEY, D. *Espaços de Esperança*. São Paulo: Loyola, 2006.
- HOLFORD, W. Holford frente a Lúcio Costa. In: IBAM. *Leituras de planejamento e urbanismo*. Rio de Janeiro: IBAM, 1965.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico – 2010*. Webarchives. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/>> Acesso em 10/05/2011.

INSTITUTO PANAMERICANO DE GEOGRAFIA E HISTÓRIA. *Vocabulário de Geografia Urbana*. (Edição preliminar). Rio de Janeiro: IPGH, 1971.

KUBITSCHKEK, J. *Por que construí Brasília*. Rio de Janeiro: Bloch, 1975.

LEITÃO, F.; FICHER, S. A infância do Plano Piloto: Brasília, 1957-1964. In: PAVIANI, A. et alii (Org.). *Brasília 50 anos: da capital a metrópole*. Brasília: Editora UnB, 2010.

PAVIANI, A. *Brasília: a metrópole em crise. Ensaio sobre Urbanização*. Brasília: Editora UnB, 1989.

_____. A construção injusta do espaço urbano. In: PAVIANI, A. (Org.) *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília*. Brasília: Editora UnB, 1991.

_____. Brasília: cidade e capital. In: NUNES, B. F. (Org.). *Brasília: a construção do cotidiano*. Brasília: Paralelo 15, 1997.

_____. Transporte urbano: O nó metropolitano de Brasília e outras cidades brasileiras. *Vitruvius*, São Paulo, 117.01 – ano 10, abr. 2010. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br>> Acesso em 30/03/2011.

RIBEIRO, G. L. Acampamento de grande projeto, uma forma de imobilização da força de trabalho pela moradia. In: PAVIANI, A. (Org.). *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília*. Brasília: Editora UnB, 1991.

SILVA, E. *História de Brasília*. Brasília: Coordenada Editora de Brasília, s/d.

E nas metrópoles, quem planeja o território?

Breve contribuição ao debate a partir da experiência recente de Belo Horizonte

Heloisa Soares de Moura Costa

Há hoje no Brasil um conhecimento acumulado bastante significativo sobre as metrópoles. São inúmeros estudos, redes de pesquisas, teses e dissertações, debates, planos e projetos. Neles são retratadas dinâmicas de crescente complexidade requerendo olhares analíticos ousados que as capturem para além das aparências. Em termos políticos é evidente a confluência de atuação de múltiplos agentes sociais, em geral com interesses em conflito; em termos de planejamento e intervenção os processos metropolitanos possibilitam, ou mesmo demandam, abordagens e ações complementares e simultâneas, em várias escalas espaciais e diferentes contextos institucionais.

De um modo geral convivem e se articulam dialeticamente na produção do espaço metropolitano, processos dominantes, hegemônicos, associados às lógicas de reprodução do capital; e também, embora nem sempre com a visibilidade necessária, processos de permanência e de resistência, potencializadores de transformações na vida cotidiana das pessoas e dos lugares.

Em ambos os casos, superpõem-se tanto elementos que se manifestam há décadas, ainda que eventualmente transformados, que expressam formas distintas de apropriação do espaço, a segregação socioespacial, bem como concepções arraigadas de planejamentos de matriz funcionalista (e elitista) que em grande parte ainda povoam o repertório técnico e político mobilizado pelo planejamento urbano (grandes conjuntos habitacionais distantes, distritos industriais, áreas centrais deterioradas, extensão e adensamento dos espaços periféricos precários, entre outras); como novos elementos e situações típicos da urbanização contemporânea – conglomerados de (pseudo)condomínios dispersos pelo território, parques tecnológicos, museus e equipamentos culturais e de serviços indutores de novas centralidades, vilas e favelas urbanizadas, experimentos de agricultura urbana e periurbana, ocupações planejadas de terrenos ociosos, nichos de verticalização seletiva espalhados pelo território, entre outras

manifestações que tendem a alterar a tradicional lógica centro-periferia, como se discutirá adiante.

Dos primeiros processos, ou seja, aqueles hegemônicos para a acumulação capitalista, se ocupam em geral as políticas públicas urbanas, econômicas e ambientais, na medida em que cabe a elas buscar parâmetros e elementos regulatórios para estabelecer as condições de uso e apropriação do espaço e da natureza por parte dos agentes sociais que atuam formalmente. Também deles se ocupam grande parte dos pesquisadores e estudiosos, preocupados, não sem razão, em compreender os movimentos estruturantes de transformação do espaço nas metrópoles, associando-os às dinâmicas mais amplas da reprodução social em várias escalas espaciais. Contribuições como *A cidade do capital* de Henri Lefebvre (2009) ou a *Produção capitalista do espaço* de David Harvey (2008), são textos referenciais para analisar o papel central do processo de produção do espaço, e mais especificamente da dinâmica imobiliária/fundiária do ambiente construído, na valorização do capital, imprimindo novos contornos à compreensão das relações entre urbanização e acumulação no capitalismo contemporâneo, mediadas pelos conflitos de interesses entre classes sociais e outras formas de inserção na sociedade. São também componentes importantes destes processos as políticas privadas empresariais que transformam significativamente o território e que, em grande medida, são pouco conhecidas e estudadas, como se argumenta mais adiante.

Do segundo processo mencionado, que precede e coexiste com o primeiro, envolvendo espaços e formas de resistência e/ou de permanência de grupos, saberes, culturas etc, quais políticas se ocupam? Há um conjunto significativo de experiências de movimentos sociais e práticas voltadas para a reafirmação do direito à cidade que apontam para outras possibilidades de reprodução, não necessariamente estruturadas por relações puramente mercantis. Reconhecer e dar visibilidade às permanências tanto quanto às insurgências torna-se, portanto, um desafio premente para pesquisadores e formuladores de políticas públicas. Trata-se de identificar elementos do espaço diferencial lefebvriano que não sejam varridos pela lógica de reprodução social da metrópole, potencializadora do espaço abstrato por excelência (LEFEBVRE, 1991). Em que medida são processos centrados em princípios de autonomia e emancipação? Como podem conviver e se articular com os processos hegemônicos? Tal como mudou o pensamento dominante a respeito de como tratar as favelas, das políticas de “erradicação” dos anos 1960 às políticas de urbanização e regularização fundiária das duas últimas décadas, o plane-

jamento contemporâneo crítico vê-se intimado a incorporar giro ontológico¹ semelhante para reconhecer e tratar os territórios de resistência de “grupos e populações tradicionais” e insurgências das ocupações planejadas por movimentos sociais de luta pela moradia. Se insistir em não fazê-lo, o planejamento retornará ao descrédito em que se encontrava durante o regime militar e do qual vem sendo tão arduamente resgatado, não sem inúmeros retrocessos e conflitos, pelo amplo espectro de movimentos sociais e setores técnicos e acadêmicos que lutam pelo direito à cidade e, acrescentamos, à natureza.

Estas são questões centrais para o planejamento contemporâneo e são aqui abordadas tendo como referencial empírico a Região Metropolitana de Belo Horizonte, suas transformações territoriais recentes e algumas iniciativas de intervenção a partir do planejamento. A experiência recente de elaboração de um plano metropolitano para a região, como parte de uma iniciativa do governo do Estado de Minas Gerais de (re)criar um arranjo institucional de planejamento e gestão metropolitana, constitui o pano de fundo das reflexões apresentadas a seguir. O fato de a universidade ter sido contratada para elaborar o plano², acrescenta elementos importantes para o debate sobre a metrópole e sobre as concepções, práticas e processos que estruturam o planejamento urbano e regional em nível supralocal.

Da mesma forma que são muitos os agentes sociais com diferentes interesses, são também vários os projetos de metrópole a eles associados. Neste sentido, entende-se que cabe ao planejamento metropolitano promover o conhecimento e dar visibilidade às intenções e interesses dos diversos agentes sociais e, idealmente, constituir-se numa instância de debate e explicitação das diferenças e conflitos entre os projetos. Alguns destes projetos podem ser apreendidos por meio de propostas, planos, políticas e ações; outros estão invisibilizados por inúmeras razões, seja por serem politicamente frágeis, seja por não serem formalmente reconhecidos como projetos, ou ainda como resultado de estratégias políticas dos grupos que representam, entre outras razões. Tais projetos constituem o objeto de reflexão da parte final deste texto.

¹ Tomo emprestado a excelente expressão de Antônio Miguel Vieira Monteiro.

² O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI) foi contratado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana do Governo do Estado de Minas Gerais e elaborado por uma equipe coordenada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar/Face) da Universidade Federal de Minas Gerais, com a participação direta de professores e alunos de pós-graduação e graduação, de várias unidades e departamentos da UFMG; professores e pesquisadores do Observatório de Políticas Urbanas da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, e da Escola de Design da Universidade Estadual de Minas Gerais. Incluiu também professores de outras instituições de pesquisa do estado e contou com o apoio institucional e acompanhamento técnico da Sedru. (UFMG/Pucminas/UEMG, 2010)

O ponto de partida empírico: a experiência recente de planejamento da RMBH?

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) é hoje composta por trinta e quatro municípios e 4.882.977 habitantes, a metade dos quais residindo no município-sede. Já o Colar Metropolitano é composto por outros quatorze municípios limítrofes à RMBH e uma população de outros 530.650 habitantes. Em termos demográficos a RMBH não foge de tendências observadas em várias metrópoles brasileiras, quais sejam, após períodos passados de crescimento muito intenso, como foram os anos de 1970, as regiões metropolitanas (RMs) vem registrando diminuição progressiva das taxas de crescimento nas três últimas décadas: no caso da RMBH de 2,53%a.a. nos anos de 1980 para 2,39%a.a. nos anos de 1990 e 1,14%a.a. nos anos de 2000. Esta tendência não é homogênea, uma vez que as áreas centrais mostram taxas de crescimento bastante baixas, como a queda na última década de 1,15 para 0,60%a.a. no município de Belo Horizonte enquanto municípios periféricos apresentam taxas bastante elevadas, particularmente aqueles que concentraram grande parte dos processos de loteamento-autoconstrução típicos das periferias e/ou que abrigam novos empreendimentos formais ou informais, pobres e ricos.

Em termos espaciais, entretanto, as perspectivas de expansão metropolitana são mais intensas do que os dados demográficos sugerem, pois se assiste tanto a crescentes e intensos processos de adensamento construtivo e de verticalização em pontos da estrutura urbana de elevada valorização imobiliária/fundiária, como a um permanente espraiamento do tecido urbano para além das áreas conurbadas ou mesmo das fronteiras metropolitanas formais, configurando possibilidades de articulações regionais mais amplas.

No que se refere ao planejamento, a RMBH trilhou um caminho institucional semelhante ao de muitas das regiões metropolitanas criadas em 1974, baseado em estruturas políticas centralizadas e sem autonomia local, e respaldado por um órgão técnico de planejamento, responsável pela produção de estudos e propostas³.

³ O Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel) produziu um conjunto expressivo de estudos e propostas que são referência até hoje nas diversas áreas do planejamento urbano e regional – uso do solo, transportes, estudos ambientais, habitação etc. O aprendizado então acumulado, embora tenha se dispersado numa espécie de “diáspora institucional” de seus quadros técnicos culminando na extinção do órgão em 1996, pode ainda ser identificado tanto nas propostas de ordenamento territorial adotadas por algumas prefeituras municipais, como pela participação de vários dos antigos integrantes do órgão em instituições de pesquisa e prefeituras metropolitanas, em especial na recente tentativa de recriação de um planejamento metropolitano em novas bases, ainda em curso.

ainda em fase de consolidação institucional e política, aponta desdobramentos importantes, dentre os quais cabe mencionar: inicialmente traz a dimensão metropolitana para a agenda das políticas públicas, o que se materializa na contratação de estudos e projetos de alcance metropolitano por parte de algumas secretarias⁵ e órgãos públicos, revelando visões distintas sobre o que sejam desenvolvimento e urbanização no interior do próprio governo, como se verá mais adiante.

Em segundo lugar, a estrutura proposta inova, mesmo que timidamente, ao prever a participação da sociedade civil no processo, seja na representação no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, seja na Conferência Metropolitana, instância de debate e deliberação que passa a ser organizada a cada dois anos. Estes canais foram rapidamente apropriados pela sociedade civil organizada, que os desdobrou em outros, extraoficiais, mas legitimados pelo processo, a exemplo do chamado Colegiado Metropolitano, instância de representação e assessoramento aos representantes eleitos pela sociedade civil para representá-los no referido Conselho. Como parte do processo de elaboração do PDDI, foram realizados vários debates públicos na forma de oficinas e seminários temáticos, que se revelaram centrais não só para a discussão de propostas, mas para a identificação de demandas e questões não pensadas pela equipe técnica do plano e que acabaram por se materializar em políticas, a exemplo de propostas de incentivo a atividades ligadas à pequena produção, ao artesanato e turismo em áreas rurais da RMBH⁶. O processo de discussão potencializou ainda o surgimento de algumas coalisões políticas de natureza metropolitana, como uma frente parlamentar estadual e a Frente pela Cidadania Metropolitana, liderada por uma vereadora e muito ativa na discussão de questões progressistas de interesse dos grupos sociais mais frá-

Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, um órgão técnico, a Agência de Desenvolvimento Metropolitano, além de outras instituições ligadas às "funções públicas de interesse comum". Foram definidos dois instrumentos de planejamento e gestão: o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, a partir da contribuição voluntária dos municípios e do estado, e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI).

⁵ Em 2007 foi criada a subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano na Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana para implementar a estrutura criada. Esta subsecretaria contratou a UFMG em parceria com a UFRJ em 2009 para elaborar estudos sobre impactos de grandes projetos previstos para o Vetor Norte de expansão metropolitana (UFMG/UFRJ, 2009), e contratou a UFMG, com a colaboração da Pucminas e da UEMG para elaborar o PDDI-RMBH (UFMG/Pucminas/UEMG, 2010 e 2011). Participamos de ambos os estudos, o primeiro como coordenadora pela UFMG e o segundo, o PDDI, na coordenação territorial.

⁶ O processo de mobilização social e comunitária para participação na elaboração do PDDI envolveu mais de 3.000 participações, distribuídos entre 610 organismos e/ou entidades, sendo 61 do Poder Público Estadual, 241 do Poder Público Municipal (Executivo e Legislativo, sendo 55 vereadores) e 308 da sociedade civil organizada: empresas, ONGs, sindicatos, conselhos e associações comunitárias, entre outros. A dinâmica do processo participatório consistiu em 15 oficinas que compuseram três ciclos de debates, concluídos com três seminários (UFMG/Pucminas/UEMG, 2010, p.6).

geis. Tais iniciativas transcenderam o período do plano e continuam bastante ativas como um mecanismo de manter a questão metropolitana presente no debate instalado.

Embora idealmente o plano metropolitano pudesse preceder os planos diretores dos municípios metropolitanos, o processo ocorreu de forma inversa, tanto em função dos prazos previstos pelo Estatuto da Cidade, quanto pela prerrogativa constitucional municipal de planejamento e gestão dos respectivos territórios. Em vários municípios da RMBH, o processo de elaboração do plano diretor foi particularmente rico em termos de propostas e participação, em outros nem tanto. Como vários se encontram atualmente em processo de revisão, fica a questão de até que ponto e em que medida incorporarão ou não diretrizes estabelecidas no PDDI, em especial sobre eventuais diretrizes conflitantes, particularmente em áreas de fronteira, evidenciadas durante o processo de discussão de plano metropolitano⁷, do qual os municípios participaram ativamente.

Concomitantemente a estas experiências de planejamento, a região vem sendo objeto de significativas transformações sociais, econômicas, territoriais e ambientais, desencadeadas a partir da definição e eventual implantação de um conjunto de grandes projetos públicos e privados por todo o território metropolitano e para além dele, com desdobramentos políticos importantes em várias escalas espaciais (UFMG/UFRJ, 2009).

O desafio conceitual neste contexto é amarrar as leituras das transformações espaciais com os processos de planejamento e gestão, ou seja, dependendo da leitura que se faça do território, dependendo dos quais pressupostos a orientam, a percepção das políticas, programas e projetos será diferente.

Várias leituras do processo recente de produção do espaço da RMBH têm sido feitas por diversos pesquisadores, inclusive aquelas que serviram de referência aos estudos e planos já referidos. Alguns elementos constituintes deste processo são destacados a seguir, de forma a embasar as questões discutidas na sessão seguinte:

Como grande parte das metrópoles brasileiras, Belo Horizonte vem sendo marcada por um processo de produção do espaço que reforça a desigualdade e a exclusão. A desigualdade se manifesta de várias formas, das quais queremos destacar três dimensões complementares, às vezes cumulativas,

⁷ Ver Costa et al. (2010) para uma avaliação de diretrizes de planejamento municipal vis-à-vis o debate metropolitano, em municípios da região Norte da RMBH. A coletânea organizada por Santos Jr. e Montandon (2011) discute resultados de uma pesquisa nacional proposta pelo Ministério das Cidades sobre a última safra de planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade.

porém distintas na forma como demandam e interferem nas ações de planejamento e nas políticas públicas.

- as desigualdades sociais que se manifestam nas desigualdades de renda, de educação, de saúde, de qualificação para o trabalho, de acesso ao consumo, de oportunidades em geral. São desigualdades interpessoais, familiares, domiciliares, de classe, constituindo, portanto, desigualdades estruturais da sociedade brasileira. Nos últimos anos tem se verificado melhorias nestes indicadores, como seguidamente noticiado na mídia e em estudos acadêmicos, a exemplo dos patamares inferiores de renda que vem se elevando, auxiliados por programas de transferência de renda e outras políticas públicas, particularmente nas faixas de idade mais elevada; ou ainda da inegável ampliação recente e mudança de perfil do consumo individual e familiar; mas ainda assim a desigualdade persiste.
- as desigualdades entre municípios particularmente no que se refere à sua capacidade financeira para lidar com as demandas de sua população. Esta desigualdade é em grande medida fruto de um processo perverso de divisão territorial do trabalho que retrata as diferentes inserções dos municípios na dinâmica econômica e territorial da metrópole, na qual as atividades produtivas geradoras de renda tributária se concentram em poucos municípios mais centrais, enquanto outros abrigam contingentes expressivos da população trabalhadora geradora de demandas, e outros são ainda marcadamente agrícolas. Alguns abrigam importantes unidades de conservação em seus territórios, outros são marcados pela concentração fundiária associada à mineração. As desigualdades refletem ainda formas diferenciadas de atuação das sucessivas administrações municipais no tocante à capacidade de arrecadação e de investimentos públicos. Dos 34 municípios, 29 apresentam baixa produtividade tributária (UFMG, 2010, p. 1493), inferior inclusive à média do estado. Apenas a capital, Belo Horizonte, os municípios mais industrializados como Contagem e Betim, ou ainda Nova Lima que abriga expressiva atividade de mineração e uma população residente relativamente reduzida, encontram-se em situação mais vantajosa. A associação entre baixos níveis de atividade econômica e elevada dinâmica demográfica caracterizam, no extremo oposto, os municípios típicos do padrão periférico de urbanização.

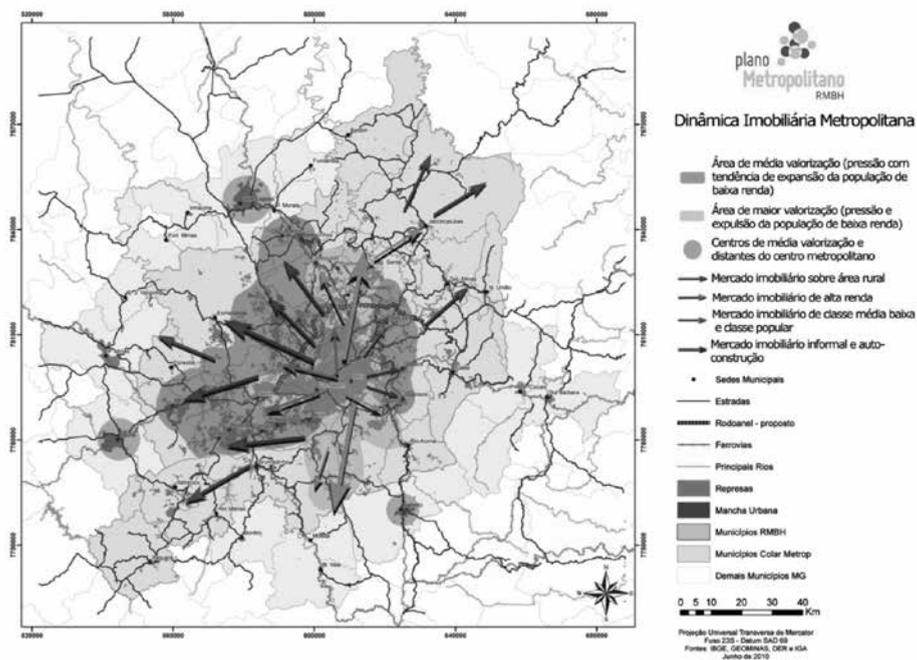
- as desigualdades socioespaciais que se manifestam tanto na desigual distribuição de infraestrutura, serviços coletivos e atividades culturais e de lazer pelo território, mediadas pelo acesso à habitação entendida em sentido amplo, logo à cidade e suas centralidades. O tempo e as condições de deslocamentos casa-trabalho e demais atividades são a outra face desta distribuição desigual das centralidades e das condições de urbanidade pelo território. Em outras palavras, a desigualdade representada pela precariedade das condições de mobilidade, de localização e qualidade da moradia e de trabalho, de possibilidade de apropriação dos espaços públicos e coletivos metropolitanos.

Do ponto de vista territorial a metrópole se estrutura historicamente a partir de um modelo centro-periferia, no qual as políticas públicas tiveram grande protagonismo e pautaram a ação do capital privado, aí incluindo a ação direta do estado na produção do ambiente construído e das condições gerais de produção e reprodução social. Essa simbiose contribuiu para a formação de espaços diferenciados, para localizações privilegiadas para as atividades econômicas, principalmente industriais, para pautar uma dinâmica imobiliária e fundiária definidora de padrões de urbanização e habitação distintos que resulta em profundas desigualdades socioespaciais mediadas pela habitação, bem como para direcionar a expansão urbana/metropolitana. Ao longo de seu primeiro século de existência, Belo Horizonte foi se transformando de um idealizado *projeto de cidade/capital* em *cidade industrial*, desta em *metrópole periférica*, para no momento atual expandir sua área de influência na forma de uma *urbanização dispersa, extensiva*, em direção a um largo entorno regional que transcende os limites formais da região metropolitana e seu colar. Em cada um destes momentos, a cidade-metrópole expressou com veemência os conteúdos e sentidos atribuídos pela teoria urbana a estas categorias como amplamente discutido na literatura brasileira⁸.

Assim como o espaço urbano-metropolitano revela o acúmulo destes tempos e formas da urbanização, tanto *centro* como *periferia* se transformam e se interpenetram, ainda que conservem na essência seus atributos definidores. A figura a seguir apresenta uma síntese das tendências da dinâmica imobiliária atual.

⁸ Ver, entre outros, Santos (1988), Monte-Mór (1994 e 2003), Reis Filho (2006), Maricato (2000), Costa (1994 e 2006), além de Lefebvre (1999).

Figura 2: Dinâmica imobiliária metropolitana



Fonte: PDDI-RMBH (UFMG/Pucminas/UEMG, 2010).

Dentre as transformações espaciais recentes mais significativas na RMBH, acompanhando tendências identificadas em outras metrópoles, destacam-se as seguintes:

- Adensamento e valorização imobiliária nas áreas mais centrais, principalmente no município de Belo Horizonte, reforçando um certo grau de especialização funcional de áreas de concentração de serviços e de uso residencial, destinado tanto a faixas de rendas mais elevadas (áreas de maior valorização fundiária) quanto a faixas de renda média e baixa (áreas e municípios periféricos). Tal tendência está associada aos movimentos recentes de abertura de capitais das empresas que investem em atividades imobiliárias, bem como em novas formas de regulação e financiamento do setor (SHIMBO, 2010). O mercado imobiliário deixa de ser local e articula-se a capitais nacionais ou mesmo internacionais.
- Adensamento das áreas *periféricas* centrais, em especial as vilas e favelas (em geral ZEIS) que experimentaram nas últimas décadas intenso adensamento construtivo e também demográfico, uma vez que têm poucas

possibilidades de ampliação do espaço que ocupam. Tal adensamento é fruto da dinâmica imobiliária/habitacional específica de cada área, aumentando demandas por infraestrutura e, muitas vezes também as áreas de risco, com implicações importantes em termos de segurança e de possibilidades de permanência das famílias no local. Os grandes aglomerados centrais têm sido alvo de abrangentes políticas de urbanização e de regularização fundiária, com significativos investimentos em infraestrutura urbana e sanitária, e em habitação para reassentamento de moradores removidos no processo. Trata-se de um processo de dimensões impressionantes, às vezes atuando sobre aglomerados de favelas onde vivem mais de 30 mil pessoas, a exemplo do Programa Vila Viva da Serra. Avaliações críticas ressaltam, por um lado, os investimentos feitos e o direito à permanência da população, ao mesmo tempo em que apontam elementos de autoritarismo nos processos de remoção e nas alternativas de reassentamento verticalizado, bem como nas condições insatisfatórias de indenização, incompatíveis com a aquisição ou aluguel de outro imóvel nas proximidades, gerando expulsão para áreas e municípios periféricos (MELO, 2010).

- c) Adensamento e transformação das tradicionais periferias populares metropolitanas, formadas usualmente pelo binômio parcelamento do solo e habitação autoconstruída. Tal adensamento revela vários processos concomitantes – subdivisão de lotes, novas construções, novos arranjos familiares, verticalização, impermeabilização do solo etc. – e resulta em maior pressão por amenidades, espaços públicos e equipamentos coletivos, além de infraestrutura e serviços, enfim por reforço e criação de centralidades na periferia. Muitas destas áreas, por vezes representando porções significativas de municípios metropolitanos historicamente comprometidos com o processo de periferização, contam atualmente com planos de regularização fundiária que constituem importantes inventários das condições de irregularidade urbanística e fundiária dos municípios, e vêm alimentar o debate em torno de alternativas de regularização e implicações de eventuais titulações de terras e imóveis. Ao mesmo tempo, estas periferias se transformam ao passarem a ser visadas pelos setores do capital imobiliário e construtivo direcionado aos segmentos de renda média e baixa do mercado habitacional, impulsionados pelo acesso ao crédito e por programas públicos como o Minha Casa, Minha Vida (CARDOSO et al., 2011).

- d) Crescente dispersão da urbanização, replicando, em fragmentos, as estruturas das áreas centrais mais bem equipadas e valorizadas, inicialmente na forma de loteamentos com restrição de acesso, identificados em geral, ainda que incorretamente, como “condomínios”, que vêm se multiplicando celeremente por grande parte das áreas de expansão urbana/metropolitana, pelo Colar metropolitano e para além deste. Na RMBH, trata-se de uma prática bastante antiga, originalmente associada à construção de segundas residências, fora da cidade, em áreas de grande valorização paisagística e ambiental, ocupadas por alguns segmentos de renda média/alta que buscavam refúgio e um certo isolamento junto à natureza. Eram ambientalistas, artistas, professores universitários, profissionais liberais com alguma militância ambiental, que desempenharam papel relevante em lutas sociais pela criação de unidades de conservação e contra o avanço da mineração e da urbanização, particularmente na região ao sul de Belo Horizonte. Nas duas últimas décadas, a produção deste tipo de empreendimento se torna bem mais intensa e generalizada, caracterizando uma segunda safra destes empreendimentos, respaldados em atributos ambientais, mas principalmente na possibilidade de ser uma alternativa à “violência urbana das metrópoles”, o que resultou em nova estética da segurança, representada pelos aparatos de vigilância e muros altos, pelo rígido controle de acesso aos “condomínios fechados”, aos quais naturalmente se associam atributos de exclusividade e de elevada valorização imobiliária. Os empreendimentos mais recentes formadores destas “novas periferias metropolitanas” (COSTA et al., 2006) vêm apresentando programas de crescente complexidade, tanto em termos de proverem tipologias residenciais variadas, quanto por incorporarem centros de comércio, serviços e negócios, unidades produtivas, serviços educacionais e de saúde de alcance metropolitano/regional, áreas de lazer e eventualmente até unidades de conservação, a exemplo das Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPNs) em áreas de preservação permanente como fundos de vale e topos de morro. Quando localizados em municípios de frágil estrutura urbana, tenderão a se tornar centralidades independentes e exclusivas, com implicações para o planejamento local e metropolitano, particularmente no que diz respeito à mobilidade, demandas sociais e de infraestrutura, ou mesmo na redistribuição espacial da valorização fundiária, ainda por serem avaliadas.

- e) Vacância⁹ fundiária e imobiliária elevada, observada concomitantemente às tendências anteriores, identificada pelos estudos habitacionais do PDDI, tanto nas áreas centrais como periféricas. Tal vacância se expressa de várias maneiras: glebas não parceladas em áreas urbanizadas, parcelamentos com lotes não edificadas (em proporções muito expressivas, consideradas críticas, em alguns municípios periféricos), lotes vazios em áreas consolidadas, lotes ocupados por atividades temporárias, edificações vazias e/ou abandonadas, edificações com unidades desocupadas, edificações novas vendidas e não ocupadas, entre outras formas de vacância. Trata-se de uma questão da maior importância no debate sobre ordenamento territorial e função social da propriedade, principalmente quando se discute o “déficit habitacional” e a política habitacional, bem como a dinâmica imobiliária privada, apoiam-se fortemente na construção de novas unidades habitacionais e no contínuo parcelamento do solo, destinado a todas as faixas de renda.
- f) Forte disputa pelo uso da terra na expansão metropolitana, implicando em diferentes tipos de novos assentamentos e atividades econômicas, que exercem forte pressão sobre usos tradicionais – atividades agrícolas, artesanato, quilombos, povoados – e sobre áreas frágeis, de mananciais, ou de atributos ambientais reconhecidos como passíveis de preservação. A significativa presença da mineração na região constitui um elemento marcante no debate sobre o uso da terra na RMBH e no Quadrilátero Ferrífero de forma mais ampla, tanto pelo seu poder econômico no cotidiano dos municípios e do estado, pela concentração fundiária que a caracteriza, pelos impactos socioambientais que desencadeia, pela desenvoltura com que se move pelos meandros dos processos regulatórios ambientais associados ao licenciamento das atividades. A disputa pela terra na expansão da RMBH envolve, assim, terra para investimentos produtivos de nova geração; terra para expansão urbana, inclusive novos produtos imobiliários complexos; terra para uso agrícola; terra para preservação ambiental, inclusive recursos hídricos de abastecimento metropolitano, manutenção de espaços frágeis com restrição de ocupação; terra para mineração em larga escala; terra para habitação, uso intensivo da área já urbanizada; terra para novos itens de infraestrutura urbano/regional como sistemas rodoviário e ferroviário; entre outros.

⁹ Adota-se aqui a expressão consagrada no PDDI para abranger um vasto conjunto de situações e processos (UFMG/Pucminas/UEMG, 2010).

Quais projetos de metrópole estão em disputa?

A partir do conjunto de tendências observadas e da provocação-título deste texto, motivada pelo tema do encontro – *Quem planeja o território?* – podem ser derivadas outras questões: para quem se planeja, como se planeja, de que forma se planeja. Existem, portanto, diferentes projetos de metrópole em permanente disputa pelo espaço e por legitimidade social e política, envolvendo agentes sociais e interesses distintos, nem sempre claramente identificados como tal e muitas vezes pouco visibilizados. Ao longo dos estudos e debates realizados na RMBH em grande parte conduzindo ao PDDI, mas não somente, foi possível identificar, sem prejuízo de outros, os seguintes projetos de e para a metrópole:

1. Um projeto de governo de caráter desenvolvimentista, que tem por objetivo criar as condições de visibilidade econômica, competitividade e oportunidades de atração de investimentos produtivos para o estado de Minas Gerais e, particularmente, para a RMBH. De certa forma trata-se de continuidade de um projeto permanente dos governos estaduais, que no momento atual aposta na criação de condições necessárias para a produção da chamada economia do conhecimento, reforçando o meio técnico-científico informacional. Tal projeto envolve articulações em nível federal (investimentos em infraestrutura viária, metrô, rodovias) e tem adesão clara de governos municipais, uma vez que vários projetos se desenvolvem em municípios metropolitanos que não Belo Horizonte. Envolve um elenco de grandes projetos públicos, atualmente fortemente concentrados no chamado Vetor Norte da RMBH, área tradicionalmente caracterizada como território popular que vem sofrendo acelerado processo de transformação em virtude de projetos de infraestrutura viária de acesso ao Aeroporto de Confins, bem como da ampliação do próprio aeroporto e sua transformação em aeroporto indústria; da construção da Cidade Administrativa no extremo norte do município de Belo Horizonte, um impressionante projeto modernista de Oscar Niemeyer que atualmente abriga as instituições públicas estaduais; da definição de traçado de um Anel Viário de Contorno da área conturbada da RMBH que promete produzir uma nova acessibilidade à região ligando eixos viários radiais, a ser construído pelo governo federal (DNIT); da definição de áreas para parques tecnológicos e distritos industriais de alta tecnologia; da instalação de um *shopping center* associado a terminais de transbordo de transporte coletivo; entre outros projetos (UFMG/UFRJ, 2009). Na esteira dos novos investimentos públicos, surgem empreendimentos

privados dispersos pelas áreas de maior acessibilidade: assentamentos residenciais de diversas tipologias, instituições de ensino superior e de saúde, centros empresariais, de convenções, atividades associadas ao aeroporto, entre outras.

A preocupação com a intensidade das transformações e a necessidade de estabelecimento de diretrizes para uso e ocupação do solo motivou o governo estadual e os municipais a contratar estudos que embasassem propostas de ordenamento territorial, bem como revisões e detalhamentos de planos diretores municipais, planos de regularização fundiária, planos de intervenção em áreas centrais de municípios, entre outros. Cabe observar pela análise do conjunto de estudos e projetos que não há homogeneidade no interior do governo estadual, pois há projetos com concepções quase antagônicas para uma mesma região, a exemplo do previsível conflito entre projetos de infraestrutura viária e projetos associados à proteção de áreas frágeis. O PDDI foi contratado no bojo deste processo e buscou catalisar o conhecimento e a experiência nele acumulada, com vistas a construir uma proposta de reestruturação territorial metropolitana calcada em princípios distintos como justiça socio-territorial e solidariedade metropolitana, entre outros. As propostas dele decorrentes, entretanto, reproduzem muitas ambiguidades expressas nos debates públicos e possivelmente serão objeto de novas rodadas de detalhamento e discussões.

2. Projetos e planos de caráter privado, associados ao capital produtivo, usualmente não reconhecidos como instrumentos de planejamento e nem sempre de fácil apreensão. No caso da RMBH cabe destacar os projetos territoriais que envolvem e extrapolam a RMBH, associados aos capitais envolvidos no setor minero-metalúrgico, como já mencionado anteriormente. A política fundiária das grandes empresas mineradoras, pelas dimensões de suas propriedades e pela natureza das atividades, constituem verdadeiras políticas de ordenamento territorial regional, das quais pouco se sabe. Ao abranger solo e subsolo em termos de pesquisa e prospecção, muitas destas políticas têm também implicações importantes em termos de proteção e uso mercantil de recursos hídricos de abrangência metropolitana. Um exemplo emblemático na RMBH refere-se à recente incursão de empresas mineradoras diretamente em atividades imobiliárias dentro de partes de seu vasto território e em projetos de grandes empreendimentos associando recuperação de cavas e áreas mineradas a formas “urbanas” de ocupação do solo e consumo do espaço. Embora tais

empreendimentos cumpram os ritos de licenciamento ambiental, o instrumento regulatório refere-se às condições nas quais o empreendimento se dará, pode discutir compensações e contrapartidas, mas não tem poder de prever outras ações que não as que já foram objeto de decisão.

Há também projetos diversos, difusos, associados ao capital imobiliário, que estendem a metrópole em diferentes direções, regulados pelas prefeituras municipais. Embora dispersos pelo território, é importante avaliar em que medida e em que situações são desenvolvidas estratégias comuns que beneficiam o processo de acumulação do conjunto do setor e como tais estratégias se relacionam às diretrizes de planejamento metropolitano e municipal, estas últimas expressas nos planos diretores. Ao mesmo tempo, análises feitas de planos diretores de municípios do Vetor Norte da RMBH apontaram diretrizes de ocupação das áreas de expansão urbana associadas aos projetos desenvolvimentistas públicos e às oportunidades de empreendimentos imobiliários destinados ao consumo das faixas de renda mais elevadas – como “condomínios” residenciais, complexos turísticos e de lazer –, ou de atividades do terciário superior – parques tecnológicos, turismo de negócios –, em detrimento de atividades mais diretamente relacionadas a atividades econômicas de pequeno porte, aparentemente mais condizentes com os perfis de escolaridade e renda da maioria da população destes municípios da periferia metropolitana (Costa et al, 2010).

Nesta mesma direção caminham propostas de redução ou mesmo de extinção das áreas rurais dos municípios, vistas aparentemente como entrave ao desenvolvimento local com base na produção do espaço nos termos acima enunciados. A racionalidade que rege tal projeto de metrópole encontra respaldo na extrema desigualdade econômica e fiscal entre os municípios metropolitanos, sendo, portanto, compreensível que a terra urbana seja vista essencialmente em seu valor de troca e em seu potencial de geração de renda para o município e de lucro para os capitais envolvidos. Desta perspectiva, a função social da propriedade acaba secundarizada e políticas associadas à recuperação de mais-valias fundiárias encontram poucas condições de implementação;

3. Projetos associados aos setores populares e movimentos sociais, a maioria deles organizados a partir do acesso à terra e à habitação. Não se trata de um projeto coletivo, articulado, de metrópole, mas de estratégias de resistência e de enfrentamento, motivadas possivelmente pela premência do estado de necessidade (um conceito presente na emenda popular

pela reforma urbana e posteriormente abandonado) e pela descrença nas soluções institucionais. As estratégias e ações são inúmeras e geralmente pouco conhecidas e consideradas pelo universo técnico e político do planejamento. As de maior visibilidade são as ocupações habitacionais planejadas de terras que não cumprem sua função social, são improdutivas e/ou estão em situação de irregularidade fiscal, no município de Belo Horizonte ou na Região Metropolitana. Um caso emblemático é o da Ocupação Dandara, iniciada por cento e cinquenta famílias e atualmente envolvendo aproximadamente novecentas famílias e que vivenciou a construção de um projeto de urbanização. Muitas destas ocupações se encontram em processo de negociação para regularização jurídica, embora vivam sob permanente ameaça de despejo (MAGALHÃES; TONUCCI F^o; SILVA, 2011). No caso Dandara, o acompanhamento dos debates em torno do projeto de urbanização merece reflexão, pois no projeto do assentamento, em que pesem propostas tentativas das assessorias técnicas de experimentação de um projeto de urbanização que privilegiasse espaços de uso coletivo, em especial os produtivos, em detrimento do modelo tradicional do lote individual/unifamiliar, foi este último que prevaleceu na preferência dos ocupantes, reforçando arraigadas imbricações entre propriedade e segurança. Situações semelhantes podem ser encontradas nos projetos de assentamento da reforma agrária na RMBH, em que são poucos os grupos que optam por alternativas de produção em terrenos coletivos, ou de formas de assentamento residencial mais propícias ao convívio coletivo (MAZETTO SILVA, 2005).

Desta breve caracterização de projetos distintos de metrópole, o que se pode concluir? Em que direções é possível avançar? Apesar de óbvios e insuficientes, alguns elementos foram recorrentes no processo de discussão desencadeado pelo PDDI e são aqui elencados como desafios imediatos a um planejamento metropolitano que se pretende antes instrumento de aprendizado e luta social do que plano acabado:

- superar os planos e investir na implementação, sem prejuízo de incentivar e apoiar formas autônomas ou espontâneas de apropriação do espaço, em particular aquelas que procuram fazer valer os princípios da função social da terra urbana;
- conhecer e se apropriar dos planos privados, principalmente dos que envolvem grandes propriedades, reconhecendo e avaliando seu poder de transformação do território;

- superar a fragmentação política associada à fragmentação territorial entre município e entre estes e o estado;
- superar a fragmentação entre políticas no interior do estado e na articulação dos movimentos sociais, incorporando ainda outras territorialidades do planejamento, a exemplo de bacias hidrográficas e outras estruturas associativas;
- insistir na formação e consolidação de um processo permanente de análise, crítica e intervenção sobre o território, que diminua as diferenças entre os vários espaços/lugares da metrópole e que ouse efetivamente testar o amplo repertório de instrumentos de regulação urbanística e ambiental estabelecido pelo Estatuto da Cidade e outras leis;
- identificar as permanências, resistências e outros processos populares que insistem em sobreviver, conservar modos de vida, saberes e culturas, de modo a possibilitar visibilidade e proteção, criando alternativas de autonomia e permanência face aos processos hegemônicos.

Enfim, sempre cabe indagar em que medida tais atitudes são suficientes para dar consistência a um projeto alternativo de metrópole, mas cabe também apostar que são importantes referenciais para a construção de uma prática emancipatória de planejamento no nível metropolitano.

Referências

CARDOSO, A. et al. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexões sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14. 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR, 2011. (disponível in <<http://www.anpur.org.br>>)

COSTA, G. M. et al. Planos Diretores e Políticas Territoriais: Reflexões a partir de transformações no Vetor Norte de expansão da Região Metropolitana de Belo Horizonte. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba: IPARDES, n. 119, 2010. Disponível em < <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/249>>

COSTA, H. S. M. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In: MONTE-MÓR, R. L. M. (coord). *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*. Belo Horizonte: Cedeplar/PBH, 1994, p. 51-77.

_____. Mercado imobiliário, Estado e natureza na produção do espaço metropolitano. In: COSTA, H. S. M. et al. (org). *Novas Periferias Metropolitanas: A expansão metropolitana em Belo Horizonte – dinâmica e especificidades no Eixo Sul*. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2006. p. 101-124.

COSTA, H. S. M.; MENDONÇA, J. G. Novidades e permanências na produção do espaço da metrópole: um olhar a partir de Belo Horizonte. In: OLIVEIRA, F.L.; COSTA, H. S. M.; CARDOSO, A.L.; VAINER, C. B. (org) *Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

LEFEBVRE, H. *A cidade do capital*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

_____. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

_____. *The production of space*. Oxford: Blackwell, 1991.

MAGALHÃES, F. N. C.; TONUCCI, F.; JOÃO, B. M.; SILVA, H. Valorização imobiliária e produção do espaço. Novas frentes na RMBH. In: MENDONÇA, J.G.; COSTA, H. S. M. (orgs). *Estado e capital imobiliário*. Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2011.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O. et al. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MAZZETTO SILVA, C. E. *A dinâmica dos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. (Relatório de Pesquisa de Pós-Doutorado). Belo Horizonte: IGC/UFMG, 2008.

MELO, I. D. O. *O espaço da política e as políticas do espaço: tensões entre o programa de urbanização de favelas “Vila Viva” e as práticas cotidianas no Aglomerado da Serra em Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

MONTE-MÓR, R. L. M. Belo Horizonte: A cidade planejada e a metrópole em construção. In: MONTE-MÓR, R. L. M. (coord). *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*. Belo Horizonte: Cedeplar/PBH, 1994. p.11-27.

_____. Outras fronteiras: novas espacialidades na urbanização brasileira. In: CASTRIOTA, L. B. (org). *Urbanização brasileira: redescobertas*. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2003. p. 260-271.

REIS FILHO, N. G. *Notas sobre a urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*. São Paulo: Via das Artes, 2006.

SANTOS, M. *Metamorfoses do espaço habitado*. São Paulo: Hucitec, 1988.

SANTOS JR., O. A.; MONTANDON, D. (orgs). *Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles; IPPUR/UFRJ, 2011.

SHIMBO, L. Z. *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado,*

empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

UFMG/UF RJ. *Estratégias de Desenvolvimento da Cidade (CDS), com foco na redução da desigualdade social e da pobreza, para o Vetor Norte e Área de Influência do Contorno Viário Norte, da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: UFMG/UF RJ, 2009.

UFMG/Pucminas/UEMG. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Produto 4*. Belo Horizonte: UFMG/Pucminas/UEMG, 2010.

UFMG/Pucminas/UEMG. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte Relatório Final*. Belo Horizonte: UFMG/Pucminas/UEMG, 2011.

Planejamento Metropolitano em Belo Horizonte

uma experiência universitária¹

Roberto Luís de Melo Monte-Mór

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH) foi uma experiência universitária muito significativa para uma equipe de professores, estudantes e técnicos que se envolveram durante cerca de um ano com o planejamento urbano-regional em Belo Horizonte e sua região imediata. A partir de um “termo de referência” produzido no “Colegiado Metropolitano”², foram propostos estudos para elaborar estratégias para o planejamento da RMBH. O resultado de um longo processo de trabalho com várias discussões que incluíram técnicos do estado e das prefeituras, políticos e líderes da sociedade civil, além da própria equipe e convidados, foi um estudo crítico abrangendo múltiplos aspectos da Região e produziu, ao final, um conjunto de propostas elaboradas, recolhidas e organizadas pela equipe sob a forma de políticas, programas e projetos, hoje conhecido como PDDI-RMBH.

Esta experiência tem vários aspectos metodológicos e técnicos, além de políticos e institucionais, que permitem à equipe pensar que se tratou de uma experiência nova e muito expressiva, como tal, no contexto do planejamento metropolitano no estado e no país. Suas consequências, como um processo de planejamento participativo permanente tal como objetivou o trabalho, estão ainda por serem vistas, na medida em que o Plano foi entregue há um ano, ou menos, (dependendo do que se considere efetivamente como sua entrega)³.

¹ Este texto reflete contribuições de uma equipe de cerca de 180 pessoas, entre professores, alunos e técnicos consultores diretamente envolvidos na construção do PDDI-RMBH. O registro parcial do processo pode ser visto em <<http://www.rmbh.org.br>>. O autor, entretanto, assume inteira responsabilidade sobre o conteúdo do texto.

² O Colegiado Metropolitano é um organismo formado por representantes de cinco setores da sociedade civil criado voluntariamente com o objetivo de legitimar e assessorar seus quatro membros (titulares e suplentes) no Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (CDM). O CDM, que tem 16 membros, é juntamente com a Assembleia Metropolitana, o órgão máximo do Sistema de Gestão Metropolitana de Belo Horizonte. Para detalhes, ver <<http://www.rmbh.org.br>> e <<http://www.metro-politana.mg.gov.br>>.

³ O documento final do PDDI-RMBH, tal como contratado, foi entregue em dezembro de 2010; entretanto, a entrega formal ao Colegiado Metropolitano foi feita em março de 2011, sendo o lançamento oficial do Plano pelo governo do estado, em maio daquele mesmo ano.

As condições particulares de elaboração de um Plano Metropolitano coordenado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com a participação da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PucMinas) e da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), e em estreita colaboração com setores do Sistema de Gestão Metropolitana montado no Estado de Minas Gerais, permitiram adotar estratégias metodológicas inovadoras, construídas a partir de um acordo quanto aos objetivos e modos contemporâneos de pensar o planejamento urbano-regional.

Assim, propostas de planejamento já existentes em setores da UFMG e testadas em trabalhos anteriores ligados a municípios metropolitanos e ao próprio setor estadual de planejamento metropolitano e regional⁴ permitiram construir um ambiente de confiança entre a equipe da universidade e técnicos dos governos estadual e municipal. Uma proximidade técnico-administrativa e política entre membros da equipe (professores e alunos) e representantes da sociedade civil organizada em torno de temas urbanos e metropolitanos permitiu também um avanço na dinâmica política e participativa no planejamento.

O PDDI expressa, portanto, de um lado o papel da mediação possível a ser exercida pela academia/universidade entre o governo e a sociedade civil, uma novidade no planejamento metropolitano de Belo Horizonte e, talvez, nessa escala, no Brasil. De outro, representa também o reconhecimento possível dos benefícios de uma convivência profícua entre os saberes e leituras políticas, técnicas e comunitárias, gerando um processo participativo consequente na elaboração de um plano – metropolitano, no caso – e, espera-se, na alimentação de um processo de planejamento metropolitano como um todo.

Esta apresentação trata apenas de alguns aspectos dessa experiência. Centra-se na compreensão dos pressupostos que orientaram o Plano e sua execução metodológica. Discute as implicações da tentativa de trazer um pensamento crítico para o centro de uma experiência de planejamento, mas não discute em profundidade as dimensões política e institucional específicas do PDDI-RMBH. Tampouco discute a proposta de (re)estruturação territorial, um dos objetivos centrais do Plano Metropolitano. Aqui, esses aspectos são apenas mencionados quando necessários para a compreensão da abordagem metodológica.

⁴ A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru) era responsável, entre outras coisas, por questões ligadas ao planejamento regional, metropolitano e urbano, abrangendo desde regulação fundiária até habitação social (Cohab) e saneamento (Copasa). No atual governo, foi criada uma Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana (Segem), à qual se vinculam as duas Agências Metropolitanas – Belo Horizonte e Vale do Aço – e onde se situa a coordenação do Sistema de Gestão Metropolitana.

O Planejamento metropolitano na universidade

O tripé da atividade universitária – ensino, pesquisa e extensão – tem, potencialmente, em um processo de planejamento, uma das melhores condições para seu fortalecimento. A integração do pensamento crítico com ações do Estado e da sociedade civil fortalece a formação de quadros técnicos, científicos e humanistas, como também a produção de conhecimento e sua aplicação como apoio sociocultural e técnico-científico-metodológico às atividades e ações necessárias para o avanço da sociedade como um todo. Por outro lado, a validade e o sentido último da experiência de planejamento dependem de sua continuidade e consolidação como processo crítico e permanente, o que parece mais possível quando ancorado em instituições de pesquisa estáveis e de qualidade reconhecida, historicamente comprometidas com a produção e disseminação do saber. Nesse sentido, a cooperação permanente entre a universidade e o sistema de planejamento urbano e regional aparece como uma área de cooperação que promete grandes vantagens e avanços na integração dos saberes, seu desenvolvimento e difusão.

Entretanto, certamente este não é um processo trivial entre nós. A questão se coloca principalmente no plano político, no seu sentido mais amplo. Como se relacionar politicamente com a sociedade e com o Estado para manter o sentido crítico da produção científica de conhecimento? Caberia à universidade exercer um papel de mediação entre esses dois polos o que, evidentemente, se torna difícil em vários momentos, dado que a articulação de posições políticas muitas vezes divergentes, bem como de formas distintas de conhecimento, é por vezes impossível. A baixa representatividade do nosso corpo político, a marginalização de amplos setores da sociedade, a precariedade da nossa práxis democrática ainda incipiente e as limitações burocráticas do sistema público e da própria universidade, ela também um *aparelho de Estado*⁵, colocam qualquer experiência de planejamento no âmbito da atividade universitária em permanente questionamento. No entanto, constitui também uma experiência pedagógica com expressivos impactos internos e externos na formação de pessoas, na produção de conhecimento e na construção de um debate cidadão. Nesse sentido, a experiência do PDDI-RMBH é uma expressão concreta da exploração das possibilidades e limites do envolvimento da universidade no planejamento urbano, regional e metropolitano.

⁵ Refere-se à interpretação proposta por Louis Althusser em *Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado*, texto escrito em 1969 como 'Notas para uma investigação' e publicado no início da década de 1970 na França, pela Editora La Pensée, e conjuntamente em Portugal (Editorial Presença) e Brasil (Martins Fontes).

Na contracorrente do atual contexto de “planejamentos estratégicos” voltados para ações setoriais específicas e resultados de curto prazo, o Plano Metropolitano privilegiou o sentido crítico, e portanto, uma abordagem voltada para a compreensão da totalidade, para além das análises operacionais e setoriais imediatas da questão metropolitana. Ao contrário, buscou romper com esses limites analíticos e operacionais e se pautar por uma visão integrada no tempo e no espaço, incorporando as dimensões da virtualidade, dos desejos e da transformação em direção a utopias possíveis. Trata-se de tentar garantir e enfatizar a necessária articulação das várias abordagens analíticas dentro de um marco crítico no qual o sentido totalizante próprio da crítica constitua elemento estruturante do conhecimento e orientador das políticas e ações propostas. Em tempos de intensa transformação, como os que vivemos, a busca de uma visão crítica parece fundamental ao se pretender uma compreensão ampla e integrada das várias alternativas e possibilidades que se colocam para um futuro que já se delineia como virtualidade. Além disso, cabe ressaltar o caráter participativo, até mesmo democratizante, que se buscou imprimir ao processo de planejamento proposto, coerente com a contemporaneidade de algumas das teorias e práticas de planejamento no mundo.

A experiência anterior de planejamento metropolitano de Belo Horizonte – como em todo o país – foi pautada pelo contexto da ditadura militar e construída com base em uma tecnocracia que buscava dar ao governo alguma legitimidade técnica, o que lhe faltava politicamente. Nesse sentido, apoiava-se no conhecimento técnico especializado como o único capaz de ditar caminhos para a ação do Estado *sobre* a sociedade, tendo como objeto principal a produção e programação funcional do seu espaço para o crescimento econômico.

No entanto, essa postura teórico-metodológica (e política), em que pese o período de autoritarismo, era consentânea com os princípios reformistas do planejamento no mundo ocidental, gestados no século XIX e desenvolvidos no século passado. A proposta de “reforma social”, originada em Saint-Simon e Comte e acrescida de elementos da engenharia social e da sociologia do conhecimento de Karl Mannheim, pressupõe poderosos “físicos sociais” detentores de um conhecimento privilegiado que lhes conferiria capacidade técnico-científica e legitimidade para traçar e conduzir os destinos da sociedade como um todo. Nessa abordagem, que dominou o planejamento até as últimas décadas do século passado, a sociedade foi sempre tomada como *objeto* do planejamento estatal.

Em contraposição a essa visão “técnica” do planejamento surgiram, também nos séculos XIX e XX, correntes centradas na “mobilização social” e no “aprendizado social”, que propõem tomar a sociedade como *sujeito* do planejamento, em detrimento da hegemonia absoluta do Estado⁶. Essas abordagens críticas do planejamento, hoje assumidas quase consensualmente como práticas contemporâneas, pressupõem um processo contínuo de aprendizado mútuo entre planejadores, setores do Estado e a própria sociedade, onde o protagonismo do Estado cede espaço ao coprotagonismo da sociedade civil em suas diversas instâncias e manifestações, organizadas ou não. Nesse contexto atual, o planejamento crítico pretende ir além, superando o sentido analítico e funcional de um planejamento reformista, sem desqualificá-lo, mas limitando-o ao seu caráter operacional imediato. A abordagem crítica se constrói no sentido de pensar a totalidade em transformação e construir processos voltados para a emancipação econômica, política, social e ambiental. Busca propostas para avançar na regulação socioespacial, tendo o Estado como agente privilegiado, mas incorporando a sociedade civil como partícipe no controle e nas decisões de investimentos. Além disso, tem como referência a permanente busca e construção de novas formas de organização que privilegiem processos sociais emancipatórios que incorporem as temáticas atuais, desde a preocupação crescente com aspectos socioambientais até as várias manifestações das diversidades culturais.

Portanto, no Plano Metropolitano em questão, a transformação social foi definida como meta, e a sociedade vista como parceira que detém conhecimentos importantes sobre a produção e gestão do seu espaço/tempo, qualificando-se como sujeito e protagonista do planejamento, fortalecendo uma relação horizontal entre o saber técnico-científico e o saber popular emanado da vivência cotidiana. O Plano propõe uma permanente troca de conhecimentos entre modos de pensar, perceber e viver o espaço metropolitano buscando soluções mais socialmente legitimadas e apropriáveis.

Para tanto, propõe o fortalecimento de um Sistema de Planejamento Metropolitano com íntima articulação entre as universidades que o elaboraram e o atual Sistema de Gestão Metropolitana, incluindo a sociedade civil organizada mais diretamente no processo de gestão e, ao mesmo tempo, propondo mecanismos (políticas, programas e projetos) que aprofundem a participação popular, através da disseminação sistemática da informação e da busca de novas informações de base popular que informem o sistema de planejamento e gestão. Assim, outras unidades de ensino superior e pesquisa devem ser pro-

⁶ A terminologia de teoria do planejamento aqui adotada se referencia a John Friedmann: *Planning in the Public Domain: from knowledge to action*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1987.

gressivamente integradas ao processo de planejamento metropolitano, bem como organizações sociais e profissionais, ampliando as redes de informações e colaborações. Esse processo de planejamento implica a construção de um sentido de solidariedade e identidade metropolitanas, e também o (re)envolvimento das populações com seus territórios, suas comunidades, suas crenças, suas práticas e valores, tendo o respeito ao espaço da vida coletiva como requisito central para uma atitude crítica diante do (des)envolvimento.

O Plano define como sua principal referência a construção de um sentido de cidadania metropolitana que contribua para um processo de integração socioespacial entre seus 34 municípios, implicando maior coesão entre os governos estadual e municipais, com a participação da sociedade civil. Entende que o conceito de *cidade metropolitana*, já uma referência no Colegiado e no Conselho Metropolitano e ratificado na campanha organizada pela Sedru (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana) e CREA em torno da ideia de *urbanicidade*⁷, soma-se aos objetivos de construção de identidades articuladas e complementares e de pertinência a um território comum. Nesse sentido, ser cidadão metropolitano significaria sentir-se não apenas munícipe, mas também parte constitutiva de um território e de um espaço social mais amplo – a RMBH – e como tal, pensar e contribuir para uma integração socioespacial mais eficaz. Reconhecendo dificuldades para construir esse pacto político e sociocultural, o PDDI assumiu seu caráter paradigmático no processo de planejamento, ou seja, preocupou-se em construir referências teóricas emanadas das práticas diversas e que contribuam para construir uma práxis metropolitana tomada como virtual, em processo de gestação.

A inclusão e o empoderamento de municípios e populações fragilizadas implicam a articulação e confronto dos vários projetos em disputa, mas certamente implica também uma *inversão de prioridades* para políticas e investimentos públicos de caráter metropolitano privilegiando o fortalecimento das periferias, o reenvolvimento das populações com suas culturas e práticas socioespaciais e a valorização das várias identidades da Região. As diversidades social, cultural e ambiental que marcam esse espaço metropolitano precisam ser valorizadas ao se pretender construir uma sociedade plural e integrada, sustentável e politicamente ativa, consciente de suas potencialidades, orientada para si e capaz de produzir sujeitos coletivos para a construção de um futuro comum desejável, objetivo final de um planejamento metropolitano.

⁷ A campanha *Urbanicidade* foi desenvolvida pela Sedru-MG junto com o CREA-MG e o IAB-MG. Ver conjunto de textos nos Cadernos Metropolitanos I e II: A (re)construção da RMBH, publicado conjuntamente pelo CREA-MG e SEDRU-MG, em 2009 e 2010.

Impõe-se, assim, a necessidade de construir um Novo Pacto Metropolitano, qual seja, um pacto de inclusão e de produção de um espaço social mais integrado social, econômica e culturalmente, capaz de fomentar um sentido de cidadania metropolitana e que contribua efetivamente para o fortalecimento da RMBH. A experiência de planejamento nos mostrou, e é recorrentemente resgatada, que a (re)integração de espaços e populações deixadas à margem é fundamental para o avanço do conjunto, podendo significar uma retomada sustentável de processos de crescimento e de integração em condições de crise.

O célebre “Novo Pacto” (*New Deal*) norte-americano dos anos 1930 foi paradigmático em todo o mundo, sendo hoje rediscutido como referência para uma ação em contexto de crise. De fato, vivemos uma crise social metropolitana (e urbana) sem par há várias décadas no país, e assim também em Belo Horizonte, com tendências a se agravar se nada expressivo for feito para mudar o quadro vigente de desigualdades e injustiças. Por outro lado, a RMBH apresenta condições vantajosas na sua articulação socioespacial, ambiental e cultural quando comparada com outras regiões metropolitanas do país, e portanto, o fortalecimento dos níveis de sustentabilidade e inclusão socioambiental pode contribuir para garantir condições competitivas favoráveis face ao contexto metropolitano nacional e ao perfil econômico de vanguarda que se pretende implantar nesta Região.

Portanto, um Novo Pacto deve, acima de tudo, redefinir processos de inclusão e colaboração metropolitana, construir mecanismos de redistribuição da riqueza, inclusive através da integração de processos tributários, a exemplo de experiências já em curso no Estado de Minas Gerais como um todo, como também a criação e ampliação de fundos de financiamento, entre outros mecanismos de distribuição de recursos indutores de políticas. É preciso preparar a RMBH para um novo papel macrorregional e nacional. Dessa forma, são exemplos de questões a serem debatidas com vistas a colocar novamente a RMBH como opção locacional e diferenciada na atração de novos investimentos no cenário nacional.

O PDDI-RMBH se apoia também no pressuposto de que, sem buscar explícita e diretamente o planejamento e a efetiva inclusão socioeconômica e político-cultural da “metrópole dos pobres”, a questão metropolitana em Belo Horizonte – e no país – não terá solução. Além disso, assume que a busca de um espaço social metropolitano mais justo e com menores desigualdades sociais, econômicas e culturais é também parte fundamental de uma estratégia de fortalecimento da RMBH, criando condições melhores para sua inserção

mais proeminente no contexto do triângulo metropolitano primaz do país, formado com o Rio de Janeiro e São Paulo. Com esse pressuposto, volta-se prioritariamente para uma abordagem centrada na inclusão social, econômica, cultural e política, incorporando a questão ambiental como referência para quaisquer propostas, sejam políticas públicas, sejam ações cidadãs.

Estratégias metodológicas: escalas e organização dos trabalhos

À universidade cabe encontrar caminhos mais adequados para participação, tendo a produção crítica do conhecimento como compromisso vital e exercitando seu possível papel mediador na articulação entre vários conhecimentos existentes, fortalecendo sua legitimidade e seu caráter universal e inovador. Identificar as virtualidades⁸ que hoje se apresentam e buscar seu desenvolvimento, sua expressão legítima como formas novas que pedem para nascer, tendo como referência seu balanço crítico diante das experiências passadas, dos vários pontos de vista, das diversidades dos múltiplos sujeitos e seus interesses, e das muitas escalas de percepção e ação que o espaço social contemporâneo demanda e incorpora.

O PDDI-RMBH propôs uma conceituação escalar, tanto para análise classificatória quanto para identificação das linhas de ação e de intervenções, facilitando a transversalidade entre os vários estudos setoriais, como também as propostas de políticas e programas, e a própria proposta de reestruturação territorial⁹. Tentou também integrar às escalas de análise e de proposição, escalas já instituídas nos temas explorados buscando, assim, o reconhecimento da dimensão territorial e institucional dos processos sociais, econômicos e culturais de produção e de apropriação do espaço metropolitano. Entretanto, deve ficar claro que a classificação escalar proposta é apenas referencial e não exclui adaptações e/ou incorporação de outras escalas necessárias¹⁰.

⁸ Os termos "virtual" e "virtualidade" são aqui usados no sentido que lhes é atribuído por Henri Lefebvre, qual seja, as fortes tendências do futuro que já se apresentam como partes integrantes do presente, que já o informam.

⁹ A classificação adotada incorporou contribuições das várias Áreas Temáticas Transversais, discussões sobre escalas e regionalizações de reuniões da equipe e as escalas adotadas pelo Plambel nos anos 1970 e 1980. (Plambel – Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, criada em 1974 e extinta em 1996).

¹⁰ Por exemplo, no caso das Áreas Temáticas diretamente relacionadas com a temática ambiental e conformação natural da RMBH, esta proposta nem sempre se mostrou suficiente, por não incorporar diretamente recortes territoriais associados às bacias e sub-bacias hidrográficas, às grandes unidades geoambientais e aos conjuntos paisagísticos da RMBH. Nesses casos, escalas específicas de análise e de proposição foram incorporadas, situando-se nas fronteiras escalares e articulando-se com as escalas propostas.

É importante ressaltar também que o PDDI-RMBH estendeu suas análises e propostas para além da Região Metropolitana, além do próprio Colar Metropolitano¹¹, envolvendo o Entorno Metropolitano, definido de forma flexível como o espaço regional circundante estabelecido pelas relações estreitas, eventualmente pendulares, dos municípios da RMBH com polos microrregionais externos, como Divinópolis, a oeste; Vale do Aço, a leste; Curvelo, ao norte; e o conjunto de municípios ao sul da RMBH que

integram o Consórcio de Desenvolvimento do Alto Paraopeba (Codap): Congonhas, Conselheiro Lafaiete e Ouro Branco, além de Ouro Preto, e outros. Esta é a Escala Macrorregional.

A Escala Metropolitana é definida pela própria RMBH tal como instituída, composta por seus trinta e quatro municípios. Constitui o território abarcado pelas instâncias institucionais de decisão e execução do Sistema de Gestão Metropolitana e implica certa unidade por conta dos problemas comuns e dos fluxos de integração. É a escala preferencial para a “construção e reconhecimento da identidade metropolitana”.

A Escala Sub-Regional implica recortes internos à RMBH, formados por grupos de municípios e/ou partes de seus territórios com identidades e questões afins e é fundamental para se considerar as inúmeras regionalizações existentes e propostas para a Região, incluindo recortes políticos institucionalizados ou informais internos. É funcional para (re)considerar a “aglomeração metropolitana” e vários processos de integração de diversas unidades locais (cidades, localidades e/ou municípios), mais ou menos densas de fluxos e das funções públicas de interesse comum. Tem também potencial de integrar e aproximar as novas centralidades metropolitanas a serem estimuladas e criadas em diversos níveis.

A Escala Local refere-se à delimitação dos municípios metropolitanos no seu nível local *strictu sensu*, normalmente identificada com a cidade, localidades ou o próprio município, sendo também muitas vezes supramunicipal. Ainda que seja difícil uma vivência quotidiana da totalidade do espaço urbanizado nas cidades médias e grandes, identifica-se uma vivência capaz de criar sentimentos de pertencimento e a formação de identidades socioespaciais. Pode incluir subdivisões municipais (subprefeituras, distritos, localidades) como também integrar territórios supramunicipais que se apresentam como locais na escala metropolitana, sendo referenciais para mobilizações políticas e reivindicações coletivas.

¹¹ O Colar Metropolitano de Belo Horizonte inclui 14 municípios contíguos à RMBH: Barão de Cocais, Belo Vale, Bonfim, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma, Itabirito, Itaúna, Moeda, Pará de Minas, Prudente de Moraes, Santa Bárbara, São José da Varginha e Sete Lagoas.

A menor escala urbana associada à vida cotidiana e à possibilidade da produção autônoma do espaço é a Escala Microlocal. É constituída por recortes espaciais passíveis de serem intensamente vivenciados no cotidiano. Esses recortes são, em ordem crescente de tamanho, a unidade habitacional, o quarteirão, o sub-bairro e o bairro. É a escala em que há maior possibilidade de interação política e de participação popular direta sobre as decisões que afetam o cotidiano, a qualidade de vida e a produção e regulação do espaço.

Para além das escalas apresentadas, o Plano propõe a utilização do conceito de Lugar Metropolitano com o objetivo fortalecer a proposta de criação de *novas centralidades microrregionais intermunicipais*, além de intervir também na *construção e reconhecimento da identidade metropolitana*. O Lugar Metropolitano não corresponde a uma escala, mas trata-se de uma articulação entre as múltiplas escalas da RMBH a partir do entendimento do lugar como síntese de relações socioespaciais variadas e interescolares, dotado de múltiplas identidades e sem contorno geográfico rigorosamente delimitado, em contraposição à noção estática e defensiva de comunidade, tal como explorado por Doreen Massey (1991). Parte-se do entendimento do Lugar Metropolitano como uma centralidade dotada de significativo valor simbólico e conformador de identidade(s) para a coletividade metropolitana em suas diferentes escalas. Trata-se de espaço vivido e impregnado de densidade cultural, imagética, simbólica e histórica.

Organização dos trabalhos em bases transdisciplinares

O Termo de Referência que orientou a proposta do PDDI-RMBH reconheceu duas dimensões estruturadoras principais, quais sejam, as instâncias territorial e (da concertação) institucional, seguidas de três núcleos de desenvolvimento: econômico, social e ambiental, tomados como instâncias integradoras das dimensões centrais do desenvolvimento sustentável. O PDDI-RMBH foi então inicialmente estruturado a partir de uma Coordenação Geral, uma Coordenação Territorial e uma Coordenação para Concertação Institucional, além das Coordenações dos três Núcleos Temáticos – Econômico, Social e Ambiental. Duas Subcoordenações Operacionais reuniram ações e informações centrais para o trabalho em dois sistemas – Informações e Comunicações, e Mobilização Social e Organização Local – além de uma Gerência Operacional.

Os cerca de trinta temas setoriais propostos no Termo de Referência foram, entretanto, agrupados em dez Áreas Temáticas Transversais, buscando-

-se uma integração intersetorial segundo objetivos e afinidades. Assim, por exemplo, a economia foi proposta como Estrutura Produtiva, Conhecimento e Tecnologia (ECT), apontando para uma economia ainda virtual e em gestação; de forma similar, educação e cultura foram articuladas à segurança alimentar, e reunidas em direção ao sentido final dessa *transdisciplinaridade*, qual seja, a geração de trabalho e renda: CEAT (Cultura, Educação, Segurança Alimentar, Trabalho e Renda). De forma similar, todos os dez temas transversais assumiram um sentido transdisciplinar, pensados a partir de articulações intersetoriais em torno de uma problemática comum e da definição de uma questão ou uma abordagem prioritária. As Áreas Temáticas Transversais perpassaram os Núcleos Temáticos de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental (NTD) com um enfoque transdisciplinar e buscando uma integração entre as tradicionais áreas de atuação setorial, relacionando-as entre si e reunindo temas considerados centrais para o PDDI-RMBH.

A Coordenação do Plano Metropolitano buscou articular teórica e metodologicamente as múltiplas instâncias e questões para além da clássica abordagem interdisciplinar que marcou o planejamento em décadas passadas, buscando assim superar a simples justaposição disciplinar através de uma visão contemporânea e transdisciplinar, onde disciplinas e setores tentam dialogar intimamente e incorporar conceitos próprios das outras áreas, redefinindo-os, valorizando-os e explicitando suas ligações com as suas problemáticas específicas.

Na etapa dos diagnósticos, os esforços se centraram nas Áreas Temáticas Transversais. Foram também definidos Estudos Complementares que, por sua importância, exigiram um esforço específico por não estarem cobertos nas Áreas Temáticas Transversais: a questão fiscal e do financiamento, as mudanças climáticas, o perfil epidemiológico e os grandes equipamentos de saúde pública. Foram também realizadas Análises Espaciais referentes à projeção da expansão da mancha urbana da RMBH, à identificação de conflitos de interesse na ocupação do território metropolitano, ao potencial geológico de ocupação do território e ao potencial de interação entre as centralidades e o sistema viário.

Concluído o diagnóstico, a necessidade de buscar um grau ainda maior de integração e transdisciplinaridade no processo de discussão e elaboração de propostas gerou a definição dos Eixos Temáticos Integradores (ETIs) para orientar as políticas e programas do Plano. A Estruturação Territorial Metropolitana permaneceu como o elemento central em torno da qual se organizaram as políticas e seus desdobramentos programáticos, tanto nos seus as-

pectos institucionais quanto nas suas manifestações ligadas aos quatro Eixos Temáticos Integradores, que foram definidos como: Acessibilidade, Segurança, Sustentabilidade e Urbanidade.

A definição desses quatro Eixos Temáticos Integradores para orientar as propostas além, e complementarmente, às duas Dimensões Estruturantes – Territorial e Institucional – se fez necessária porque, apesar do esforço inter(trans)disciplinar implícito nas Áreas Temáticas Transversais e nos Núcleos Temáticos de Desenvolvimento (NTD), houve uma relativa reificação em cada subequipe. Assim, foi preciso superar metodologicamente essa etapa para se construir de fato uma abordagem transdisciplinar, capaz de eliminar barreiras e limites das disciplinas e dos setores de atuação tradicional, obrigando-as a dialogar entre si, e também fazer integrações e incorporações de problemáticas e aspectos mais totalizantes da realidade do território e do espaço social metropolitano. As Áreas Temáticas Transversais foram então “implodidas” e as subequipes induzidas a se reorganizar em torno dos Eixos Temáticos Integradores para melhor expressassem os pressupostos e diretrizes do planejamento proposto.

Os quatro Eixos buscaram expressar grandes questões integradoras da problemática metropolitana e, ainda que houvesse alguma preocupação com as possíveis dificuldades de compreensão no debate com a sociedade civil, o trabalho mostrou o contrário. Trazidos para debate nas oficinas de participação, os Eixos Temáticos Integradores se mostraram muito facilmente compreendidos, tendo sido mesmo reduzidos (de cinco para quatro) e renomeados (“segurança”, renomeado como “seguridade”) nas oficinas. Ou seja, a experiência mostrou que visões mais totalizantes e abrangentes dos problemas encontraram clara recepção e percepção por parte da população e dos participantes dos debates em geral.

Em primeira instância, colocou-se a questão da cidadania metropolitana. Tratava-se de considerar de modo inquestionável a centralidade do sujeito na *civitas*, absoluta e local, mas também e principalmente, no espaço urbano ampliado – a “*civitas* metropolitana” – implicando a construção de um sentido de identidade e do fortalecimento do exercício da cidadania, agora em escala urbano-regional. Fomentar a consciência de um espaço político, próprio da *polis*, da cidadania expandida para identidades locais, municipais, sub-regionais, de renda e classe, de etnias, de culturas, de comunidades e dos territórios, em última instância.

Se a cidadania metropolitana inclui por essência e construção o “espaço do desejo”, cabe identificar quais seriam esses desejos prementes, quais seriam

essas aspirações que constituem o *ethos* metropolitano. A pergunta foi recolocada: o que significa ser cidadão em uma região urbanizada e integrada em caráter metropolitano? O sentido da Urbanidade foi o elemento que melhor respondeu a esta questão, trazendo o “direito à cidade” como fato central também na cidadania metropolitana, qual seja, direito à riqueza coletiva acumulada, direito ao poder e direito à festa.

O acesso efetivo aos serviços urbanos e sociais básicos, as condições de ir e vir nas várias escalas metropolitanas, uma vida coletiva capaz de equacionar questões da saúde, educação, mobilidade, enfim, “acesso à cidade metropolitana”, entendido como desejo fundamental foi claramente expresso nos processos participativos. Assim, a Acessibilidade **foi** definida como outro Eixo Temático Integrador.

A segurança pública na vida quotidiana foi também expressa com frequência como um desejo fundamental na cidade contemporânea. Entretanto, outras formas de segurança, como a segurança alimentar, segurança da moradia, do trabalho, entre outras questões metropolitanas. A Seguridade, tomada em sentido amplo, constituiu o terceiro Eixo Temático Integrador.

Finalmente, um quarto eixo se impôs, por sua contemporaneidade e força capaz de redefinir paradigmas atuais – a Sustentabilidade. Refere-se à questão ambiental, certamente, mas também à sustentabilidade econômica e social e à sustentabilidade política e cultural; enfim, trata da continuidade e do fortalecimento dos processos diversificados que asseguram uma vida coletiva mais rica, presente e futura. Esse denso tecido socioespacial que caracteriza nossas regiões metropolitanas, com suas concentrações de riquezas e misérias humanas, mas também de oportunidades de fortalecimento e engrandecimento das práticas coletivas e comunitárias, necessita do reconhecimento das diversidades socioambientais e da valorização das potencialidades latentes. Por outro lado, exige que questões tratadas fora da esfera quotidiana metropolitana, que subordinam o espaço de vida a lógicas produtivas ligadas a interesses e ordens distantes, sejam subjugadas pelas condições locais e adequadas aos objetivos maiores ligados à sustentabilidade ampla e transdisciplinar referida. Compatibilizar esses aspectos conflitantes certamente não é questão trivial, mas é um dos focos centrais de um processo de planejamento metropolitano, e assim, central para um Plano que se pretendeu referencial para um futuro de quatro décadas.

Esses quatro Eixos Temáticos Integradores – Urbanidade, Acessibilidade, Seguridade e Sustentabilidade –, além das dimensões estruturantes da Territorialidade e Institucionalidade, organizaram as propostas do PDDI-RMBH.

As políticas, identificadas como 35 a partir da síntese das mais de 300 propostas discutidas nas Oficinas Públicas e sistematizadas pela equipe do Plano, deram origem a 23 políticas metropolitanas ligadas diretamente aos quatro Eixos Temáticos Integradores, acrescidas de duas políticas na Dimensão Estruturante da Territorialidade, e três políticas na Dimensão Estruturante da Institucionalidade, perfazendo assim um total de 28 políticas.

Cada uma dessas políticas foi organizada e desenvolvida por uma miniequipe formada a partir das antigas Áreas Temáticas Transversais, sob a supervisão das novas coordenações desses quatro Eixos, como também dos três Núcleos Temáticos. Paralelamente, as equipes responsáveis pelas Dimensões Estruturantes da Territorialidade e Institucionalidade trabalharam com essas miniequipes no sentido de identificar a “territorialidade” e a “institucionalidade” de cada Política, incorporadas então às propostas de reestruturação territorial e institucional.

Cada Política contém programas, projetos e ações a serem desenvolvidas e detalhadas ao longo do processo de planejamento. No último Ciclo do processo participativo foram realizadas quatro oficinas para debates das políticas, organizadas e focalizadas em cada um dos Eixos Temáticos Integradores, além de uma oficina sobre as Dimensões Estruturantes da Territorialidade e da Institucionalidade, quando foram discutidas a proposta de reestruturação territorial metropolitana e as propostas e programas institucionais principais. (ver Figura 1)

A equipe entendeu que o sentido primeiro de um plano metropolitano é apresentar uma proposta de ordenamento socioespacial do território da região, sendo seu sentido último construir um referencial territorial e institucional para o planejamento, implicando a intervenção programada sobre um território e sobre a prática de agentes sociais que partilham vantagens e problemas socioespaciais comuns. Assim, o território metropolitano e sua institucionalização são os elementos centrais do Plano em torno dos quais as propostas de estudos, de ações e de organizações sociais e políticas, em suas diversas e distintas manifestações, devem se integrar para tratar das oportunidades e problemas identificados na escala e âmbito metropolitanos, abrangendo o Colar Metropolitano e territórios adjacentes.

Entretanto, isso não implica aceitar o “vício espacialista” e, menos ainda, a existência de uma instância “físico-territorial” ou urbanística hegemônica na estruturação do espaço. No entanto, nas várias escalas descritas para a Região e nos seus territórios, manifestos e organizados em múltiplas formas socioespaciais, a dimensão do espaço da vida quotidiana (pensada aqui também

como vida metropolitana) deve ser predominante e, nesse sentido, o território ganha predominância como expressão concreta dos processos e formas socio-espaciais acumuladas, em curso, ou já anunciadas como virtuais.

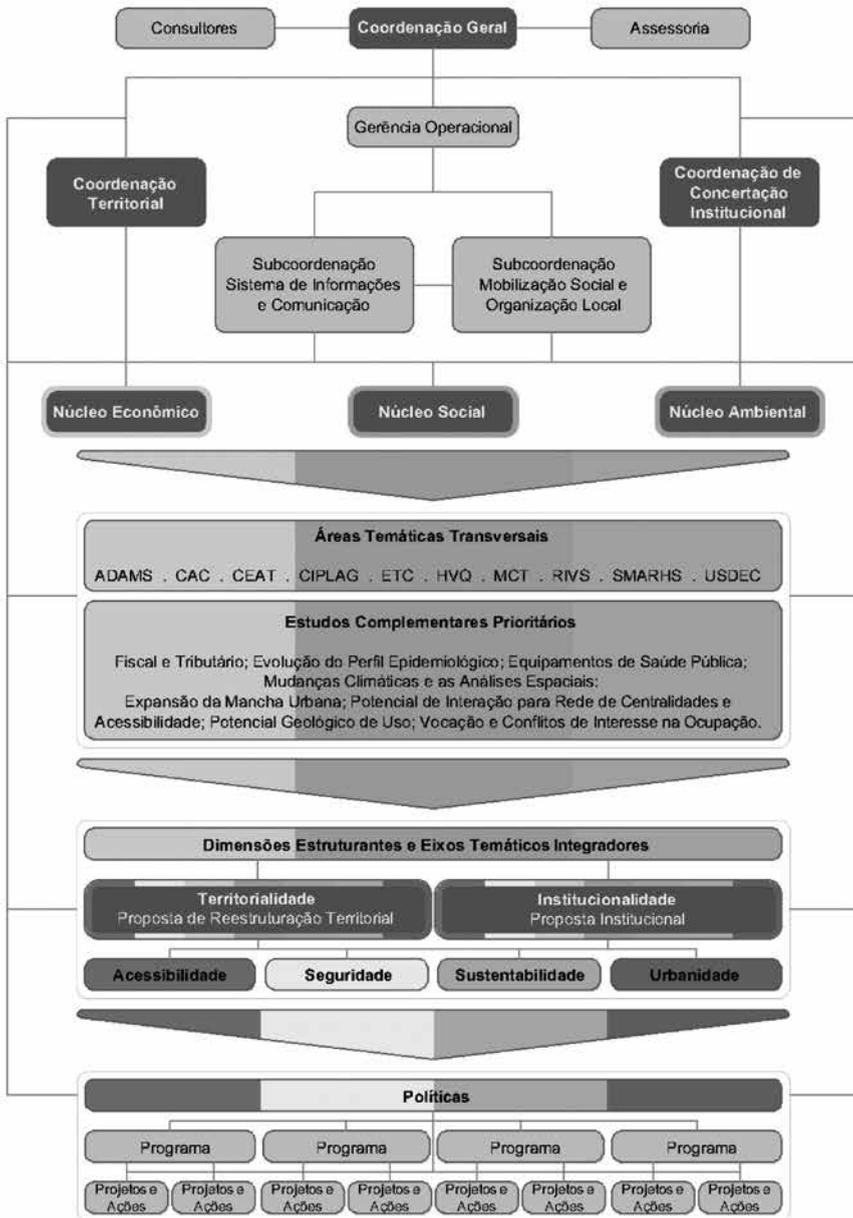
Para o morador da metrópole-capital, a vida metropolitana pode estar mais evidente no lazer de fim de semana, mas está certamente também presente nos serviços prestados e recebidos nas relações que as periferias metropolitanas alimentam e complementam. De fato, visto da centralidade inquestionável de Belo Horizonte, a vida metropolitana envolve, acima de tudo, diversões e serviços. Já para o morador dos outros municípios metropolitanos, além das questões relativas ao trabalho, serviços de saúde e possibilidades na educação e na economia como um todo, a centralidade metropolitana pode significar também o espaço do desejo, da realização das possibilidades de uma vida mais ampla, de uma vida de “cidade metropolitana”, que valorize identidades e possibilidades locais e sub-regionais.

A centralidade metropolitana é o espaço da riqueza coletiva, do poder político-institucional e também espaço da festa, expressão maior de uma comunidade urbano-regional. Por sua vez, o modelo centro-periferia dominante na RMBH (como na maioria das regiões metropolitanas brasileiras) é por definição desigual, hierárquico, excludente e segregador.

A vida metropolitana não pode florescer assim, no mundo contemporâneo; ao contrário, a vida metropolitana carece de maior igualdade e harmonia, de hierarquias variadas e múltiplas, de um sentido de inclusão, de ampliação e de integração dos vários espaços sociais de trocas e convivências. A cidade metropolitana como um todo, isto é, a região pensada como uma cidade una e integrada, deve ser diversificada em suas riquezas e identidades, generosa nas oportunidades de autodesenvolvimento, facilitadora da construção de coletividades e formadora de cidadãos além de, por certo, geradora de sujeitos para o planejamento da vida metropolitana coletiva.

O Plano se pautou, portanto, pelo futuro desejado, pela dimensão crítica e criadora do virtual, expressão de um futuro que já se anuncia no presente. Cabe identificar, promover e fortalecer os elementos virtuais que ora se apresentam como parte de um futuro desejado, e ademais, propor outros elementos e processos espelhados em experiências diversas ou indicados a partir da combinação do conhecimento técnico-científico e do senso comum, resultantes da observação crítica da vida cotidiana pelos técnicos e cidadãos.

Figura 1 – Síntese metodológica e organizacional do PDDI-RMBH



O desafio que se colocou ao Plano como síntese referencial de um momento inicial de reconhecimento da realidade e propostas para sua transformação, e que se coloca ao Processo de Planejamento como prática socioespacial e político-institucional perene, é superar e integrar as várias instâncias setoriais que se apresentam isoladas na sua organização enquanto ações do poder público, ou mesmo enquanto interesses manifestos de partes da comunidade metropolitana. Este é o grande esforço do planejamento urbano-regional, ainda que de difícil consecução, e, mesmo, de proposição. Integrar instâncias, instituições, escalas, territórios e abordagens setoriais tem sido, historicamente, um dos grandes e principais desafios colocados ao planejamento como também, por certo, à intervenção consequente do Estado e da própria sociedade organizada.

A experiência do PDDI- RMBH proporcionou uma nova visão teórica e estratégia metodológica para o desenvolvimento do Planejamento Metropolitano no âmbito do trabalho universitário. As inovações apresentadas simbolizam a possibilidade de pensar a conurbação com o reconhecimento da cidadania metropolitana numa perspectiva de produção de valores e comportamentos integradores e solidários. O diagnóstico-propositivo de disparidades sociais, econômicas e culturais, com suas respectivas expressões humanas e territoriais que constroem a perspectiva de um desenvolvimento metropolitano sustentável, indica a possibilidade de reestruturação territorial com criação de novas centralidades e uma distribuição mais equânime dos serviços públicos de interesse comum. O propósito é vislumbrar novos horizontes com a promoção do desenvolvimento de regiões metropolitanas visceralmente comprometidas com a justiça social e a qualidade de vida dos seus cidadãos e, para isso, em específico no caso da RMBH, é indispensável a superação da segregação social, econômica e ambiental a que há décadas sua população mais vulnerável está submetida, investindo, sistematicamente, numa estratégia de inversão de prioridades das políticas públicas de interesse comum por meio da imediata construção de uma metrópole pró-pobre, mais inclusiva e justa.

Neste contexto, a participação da universidade na construção do processo de planejamento e na mediação dos muitos, diversos e conflitivos interesses manifestos na região, certamente traz possibilidades de avanços teóricos, e espera-se, também nas práticas políticas coletivas e na produção permanente do conhecimento crítico. As reais possibilidades de implantação de um processo permanente de planejamento e gestão com efetiva participação da comunidade universitária – como também da sociedade civil como um todo – depen-

derão da dinâmica de articulação e do interesse político dos diversos agentes. Esta é uma das utopias possíveis que se coloca à universidade como possibilidade de contribuir para sua construção permanente em futuro próximo.

A elaboração do PDDI-RMBH no âmbito da atividade universitária certamente significou um avanço metodológico e organizacional no planejamento metropolitano mineiro, e mesmo brasileiro, e expressa um esforço efetivo de constituir uma experiência acadêmica pioneira e promissora que, espera-se, se desdobre de fato em um processo permanente de colaboração crítica, de difícil consecução no nosso ainda frágil contexto político, mas certamente desejável e parte do porvir, virtualidade que informa nosso presente.

Referências

ALTHUSSER, L. *Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado*. Trad. J. J. Moura Ramos. Lisboa: Presença/Martins Fontes, 1974.

FRIEDMANN, J. *Planning in the Public Domain: from knowledge to action*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1987.

MANNHEIM, K. O Problema de uma Sociologia do Conhecimento. In: BERTELLI, R. A. et al (org.) in: *Sociologia do Conhecimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1974

MASSEY, D. A Global Sense of Place. *Marxism Today*. 1991. V. 35, n.6, p. 24-29.

SEDRU-MG; CREA-MG. *Cadernos Metropolitanos I: A (re)construção da RMBH*. Belo Horizonte: CREA-MG e SEDRU-MG, 2009

_____. *Cadernos Metropolitanos II: A (re)construção da RMBH*. Belo Horizonte: CREA-MG e SEDRU-MG, 2010.

UFMG/Pucminas/UEMG. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte Relatório Final*. Belo Horizonte, 2011. Disponível em <<http://www.rmbh.org.br>> e <<http://www.metropolitana.mg.gov.br>>.

PARTE II
Questões ambientais contemporâneas,
desafios ao planejamento

Paradoxos da ambientalização do Estado brasileiro

liberalização da economia e flexibilização das leis.

Henri Acselrad

Desde sua entrada na agenda pública internacional, a questão ambiental foi apresentada de duas formas distintas, tendo a percepção dos limites do planeta motivado também dois tipos diferentes de ação. Um primeiro tipo de pensamento e ação sublinhava a necessidade de se combater o desperdício de matéria e energia, disseminando maior eficiência no uso dos recursos ambientais. A questão era a de sustentar a base material do desenvolvimento econômico, fazendo com que o planeta fosse objeto de práticas progressivamente mais econômicas. Investia-se assim na busca de uma economia de meios, porém não se discutia a natureza dos fins para os quais estes meios eram mobilizados, ou seja, não se refletia sobre o próprio conteúdo do projeto desenvolvimentista. Economizar matéria e energia através de uma revolução da eficiência, eis o caminho proposto, nesta primeira perspectiva, para prolongar no tempo um desenvolvimento que permanecia, em seus próprios termos, inquestionado.

Um segundo tipo de pensamento e ação fez da ecologia o momento de uma reflexão sobre o sentido mesmo do desenvolvimento: que fins justificariam a apropriação crescente do espaço ambiental – matéria, energia, território, ecossistemas – pelas sociedades? Se o planeta tem limites, lembrava-nos o economista Georgescu-Roegan, devemos nos perguntar para que finalidade estamos dele nos apropriando: para fabricar tanques ou arados? Mísseis mortíferos ou alimentos para os que têm fome? Nesta segunda perspectiva, a própria qualidade do desenvolvimento estava sendo interpelada. Recursos biosféricos limitados deveriam, sim, ser utilizados, mas para os fins os mais legitimados por um debate democrático, os mais compatíveis com o que se pudesse entender por felicidade dos povos. Se nos voltarmos para o final dos anos 1960, observaremos, na época, o surgimento deste ecologismo de perfil claramente contracultural, que interpelava o consumismo sistêmico em sua questionável qualidade como projeto para a sociedade.

No início dos anos 1970, verificou-se, porém, uma visível apropriação economicista e utilitária da causa ambiental: após trinta anos do chamado crescimento fordista, o Clube de Roma apontava a necessidade de se limitar o crescimento econômico. Mas não se interpelou na ocasião, no relatório que teve por título “Limites ao Crescimento”, o sentido mesmo do desenvolvimento. Propunha-se, sim, reduzir o ritmo do consumo produtivo de matéria e energia, mas de modo a que o mesmo tipo de desenvolvimento pudesse continuar vigorando. Pensava-se, assim, poder atrasar o possível colapso do projeto desenvolvimentista convencional no tempo, sem alterar, porém, os padrões de produção e consumo sobre os quais ele se sustenta. Enquanto o ecologismo contracultural era temporariamente absorvido pela conjuntura das lutas pacifistas, notadamente relativas à Guerra do Vietnam, na segunda parte dos anos 1970, a perspectiva economicista também, por sua vez, perdia seu ímpeto, dada a crise de energia e o próprio descenso cíclico da economia mundial que então se iniciava.

O início dos anos 1980 foi marcado pela chamada “crise da dívida” e pela imposição de ajustes estruturais às economias menos desenvolvidas da periferia capitalista – programas de estabilização macroeconômica, liberalização financeira e comercial, desregulação dos mercados e privatização das empresas estatais. Naquela conjuntura, os movimentos de interpelação do conteúdo do projeto desenvolvimentista empenhavam-se, em particular, na crítica dos programas de ajuste e de suas implicações socioambientais. Tornou-se cada vez mais visível a denúncia daquele modelo de expansão do capital nas fronteiras onde localizam-se povos tradicionais. A percepção crescente dos desastres socioecológicos associados aos grandes projetos de desenvolvimento resultou, então, de uma bem sucedida aliança, em países como o Brasil, entre o sindicalismo rural e extrativista – em luta pela preservação de suas bases socioculturais na fronteira de expansão do capitalismo e do mercado – e grandes entidades ambientalistas internacionais preocupadas com a preservação de florestas e as macromudanças climáticas. A presença de Chico Mendes na chamada “campanha dos Bancos”, que criticava o modelo de desenvolvimento estimulado pelo Banco Mundial e outros organismos multilaterais nos países periféricos, marcou importantes inflexões no pensamento desenvolvimentista dominante em meados dos anos 1980.

Em meio a pressões de ambientalistas e resistências das grandes corporações, o Relatório Brundtland veio consagrar, em 1987, pela noção de “desenvolvimento sustentável”, o compromisso entre crescimento econômico no Sul e progresso técnico a partir do Norte. Pretendia-se assim alcançar uma dupla

solução: a) responder às preocupações levantadas pelo Relatório do Clube de Roma junto aos que resistiam a limitar o crescimento, buscando, desta feita, internalizar o meio ambiente no pensamento e práticas dominantes sem que o mesmo implicasse em interromper o processo corrente de acumulação de riqueza; b) permitir que a questão ambiental fosse absorvida pelos programas de ajuste estrutural, em nome do imperativo maior de uma eficiência ampliada para todos os recursos e recantos do planeta.

Com as justificativas da necessidade de crescimento e de progresso técnico, dava-se novo ímpeto e legitimidade para as dinâmicas de acumulação de riqueza tanto nos setores produtores de bens de consumo como de bens de produção.

Frente aos primeiros esforços de implementação dos princípios do Relatório Brundtland despendidos no processo preparatório da Conferência Rio-92, os críticos do modelo de dominante de desenvolvimento exprimiram suas expectativas de que as instâncias da ONU viessem opor alguma resistência aos propósitos do ajuste estrutural promovido pelas instituições de Bretton Woods – FMI¹ e Banco Mundial. Esperavam igualmente que viessem a ser criados fóruns de coordenação das práticas caracterizadas por seus fortes impactos potenciais na mudança ambiental global, assim como mecanismos de combate à pobreza pela transferência de recursos do Norte para o Sul. Tratava-se, então, de propugnar a implementação de maiores doses de regulação política, por parte de governos e instâncias supragovernamentais, para produzir proteção ambiental com maior justiça social.

Entre os principais resultados da Conferência Rio-92, a Convenção de Biodiversidade de algum modo mostrou-se compatível com a abertura de novos campos para a acumulação de riqueza, encontrando acolhida favorável no meio dos negócios por contribuir para a regulação dos recursos genéticos como mercadoria. A Convenção de Mudança Climática, por sua vez, supõe mudanças nas matrizes energéticas em direções contrárias às que sugerem os indicadores de rentabilidade monetária das grandes corporações. Esta Convenção tem se mostrado por isso, em muitos aspectos, pouco compatível com os interesses do complexo energético-industrial, como o atestam as fortes resistências encontradas à sua implementação.

Não mais do que um ano após a Conferência Rio-92, a reunião do chamado “Consenso de Washington” procurava, por sua vez, consolidar o programa de reformas liberais, afirmando a necessidade de se atribuir aos pro-

¹ Fundo Monetário Internacional.

gramas de ajuste estrutural maiores doses de credibilidade e aceitação pública. Tratava-se então de empreender um esforço no sentido de homogeneizar as políticas liberais nas periferias tendo por base uma crença hegemônica: a de que os efeitos sociais, econômicos e ambientais perversos do programa neoliberal fossem benevolmente aceitos, vistos como transitórios e necessários em nome de um bem maior de longo prazo. Para os críticos do desenvolvimentismo, porém, na exata contramão da esperada maior regulação política para a proteção ambiental com justiça social por eles evocada no processo preparatório da Conferência Rio-92, o que o neoliberalismo estava propondo era “menos política para maior eficiência econômica”. Tornava-se forte já a percepção de que a liberalização das economias, em que pesem as promessas de que o mercado asseguraria por si só um futuro mais justo, estava produzindo impactos sociais e ambientais altamente danosos. A conversão de grandes apologistas e ideólogos do ajuste liberal – como Joseph Stiglitz, ex-vice-presidente e economista-chefe do Banco Mundial e o próprio formulador do chamado Consenso de Washington, John Williamson – à crítica dos processos agressivos de privatização e desregulamentação, assim o exemplificam.

Mas desde a Conferência Rio-92, o pensamento liberal vinha investido na despolitização da questão ambiental, procurando evitar que o debate internacional terminasse por favorecer a criação de novos instrumentos de regulação: o “ambientalismo de livre mercado” procurou então disseminar ideias segundo as quais “a propriedade privada assegura melhor proteção ao meio ambiente”, “uma regulamentação mais rigorosa não assegura maior proteção ambiental, podendo, ao contrário, resultar em menor proteção” e outros argumentos constituintes do que Albert Hirschman chamou de “tese da perversidade” pela qual a retórica reacionária, ao longo dos últimos duzentos anos, procurou sugerir, em permanência, que qualquer tentativa de mover a sociedade em determinada direção, para promover justiça social ou proteção ambiental, faria com que ela se movesse na direção contrária. Qualquer medida progressista e bem intencionada – diziam os pensadores do liberalismo – teria efeitos inversos aos desejados. Em síntese, para o “ambientalismo de livre mercado” toda política ambiental seria ambientalmente danosa.

Ao longo dos anos 1990, os *thinktanks* neoliberais – forças-tarefas intelectuais do conservadorismo propugnado pelas economias hegemônicas e grandes corporações – concentraram seus esforços em tentar absorver a agenda ambiental na agenda do liberalismo: cabia-lhes mostrar que as instituições políticas convencionais poderiam internalizar as preocupações ecológicas no propósito de conciliar o crescimento econômico com a resolução dos pro-

blemas ambientais, dando-se ênfase à adaptação tecnológica, à celebração da economia de mercado, à crença na colaboração e no consenso. Ou seja, mais do que legitimar o mercado como melhor instrumento para equacionar os problemas ambientais, o que se procurou foi fazer do meio ambiente uma razão a mais para se implementar o programa de reformas liberais.

O avanço do processo de globalização, por sua vez, veio reconfigurar a correlação de forças pertinentes aos processos decisórios, afrouxando as condições de vigência de regulações políticas, de respeito aos direitos sociais e às normas ambientais. As reformas liberais favoreceram concretamente, para os interesses das grandes corporações, ganhos de mobilidade que foram decisivos para a prosperidade capitalista em sua etapa flexível, embora em detrimento do ambiente e das populações mais desfavorecidas. Pois com a desregulamentação, caiu consideravelmente o custo de deslocamento das unidades de produção de um ponto para outro do espaço produtivo mundial. As grandes corporações puderam assim escolher com maior liberdade as condições político-institucionais que lhes parecessem mais favoráveis para definir sua implantação espacial. De onde proviriam estes ganhos associados à maior mobilidade espacial das grandes empresas? Por certo, da enorme transferência de poder que a desregulação produziu. Como a ausência de regulações reduziu o custo de mudança de localização das empresas, os agentes econômicos mais móveis absorveram muito do poder antes detido por atores sociais menos móveis – como governos locais e sindicatos, responsáveis pelo estabelecimento de normas e direitos, por colocar limites, enfim, aos ímpetus predatórios do mercado. Assim, a força econômica das grandes corporações transformou-se diretamente em força política – posto que elas praticamente habilitaram-se a ditar a configuração das políticas urbanas, ambientais e sociais, obtendo a flexibilização das normas com o argumento de sua decisiva capacidade de gerar empregos e receitas públicas. Ao mesmo tempo, os Estados nacionais enfraquecidos em sua capacidade regulatória, concentraram-se em assegurar a entrada de capitais e a estabilidade monetária, fazendo depender seriamente a sustentabilidade do meio ambiente da “sustentabilidade” financeira dos bancos, oferecendo como atrativos a rigidez dos salários e a flexibilização das normas ambientais.

A agenda da “sustentabilidade” foi assim, ao longo dos anos 1990, em grande parte absorvida efetivamente pela agenda do mercado, seja em razão de condições subjetivas favoráveis às reformas liberais, seja em razão do fortalecimento objetivo das grandes corporações frente aos atores mais habilitados a implementar práticas redistributivas sociais e inter-regionais, assim como a

adotar políticas capazes de fazer convergir progressivamente os padrões ambientais para requisitos mais elevados. Disto resultou o hoje quase unânime reconhecimento de que a década de 1990 viu acentuarem-se as distâncias sociais internas aos países, entre os países mais ricos e os mais pobres e entre regiões mais prósperas e menos prósperas no interior de cada país. A absorção da agenda ambiental pela agenda do mercado exprimiu, com efeito, a danosa dissociação entre a agenda ambiental e a agenda social, cuja pauta de carências só fez crescer cumulativamente.

Mas frente a esta absorção, pelo alto, de um meio ambiente reduzido a meras quantidades pela lógica da eficiência, central ao programa das reformas liberais, um novo tipo de articulação, surgido a partir de bases populares, veio associar o meio ambiente à questão social, dando novo sustentáculo político e nova força moral à questão ambiental, questionando os valores culturais e os fins que justificam a apropriação do planeta. Segundo esta perspectiva, o debate internacional deveria reconhecer que os recursos ambientais são desigualmente repartidos e que a exposição aos riscos ambientais é também desigual segundo os diferentes grupos sociais. A lógica do mercado, tal como formalizado no polémico *Memorandum* Summers, que circulou no interior do Banco Mundial em 1992, tenderia a distribuir, nos espaços nacionais assim como no espaço internacional, os processos poluentes e os danos ambientais de maneira a prejudicar com ênfase particular as populações mais pobres. A década do avanço do pensamento e das reformas liberais fez, por esta lógica, coincidir a reprodução da pobreza com uma concentração socioespacial da degradação ambiental.

Frente a este agravamento das desigualdades sociais e ambientais, vimos somar-se à luta diplomática por relações menos desiguais entre o Norte e o Sul, ao longo dos anos 1990, uma luta de base que denunciava a desigualdade ambiental como intrínseca à lógica do mercado. Lutas parcelares por “justiça ambiental” se unificaram nacionalmente e, em seguida, começaram a se internacionalizar. Seu surgimento decorreu do desenvolvimento da consciência ambiental nos movimentos sociais tradicionais, seja pelos direitos civis, seja pela democratização da terra, mas deveu-se também ao próprio agravamento do quadro de despossessão ambiental das populações mais pobres tanto nos países periféricos como no interior dos países mais ricos. Neste contexto, os debates sobre mudança climática foram sendo cada vez mais penetrados pela consciência da desigualdade ambiental que faz com que a acumulação de riquezas, notadamente pelas grandes corporações sediadas nos países do Norte, faz-se em detrimento das populações mais vulneráveis residentes nos países do Sul ou nas áreas empobrecidas dos próprios países do Norte. O exemplo

do furacão Katrina que, em 2005, atingiu gravemente – e mais que proporcionalmente – as populações negras e pobres de Nova Orleans foi, a este respeito, suficientemente elucidativo. O mesmo pode-se dizer dos esforços, que no quadro das discussões do Protocolo de Kioto sobre mudanças climáticas, representantes de países industrializados têm feito para diluir suas obrigações ou até mesmo para impor metas para países menos industrializados.

No caso brasileiro, por sua vez, é visível que desde a conquista colonial, passando pela ocupação das terras indígenas, pela exploração dos recursos naturais pela metrópole portuguesa, pela formação intersticial de um mercado doméstico, o trabalho de muitos fez do território um mundo para poucos. Por muito tempo o poder sobre os homens foi condição do poder sobre o território e seus recursos. Ante a vastidão continental do país e a enorme disponibilidade de terras livres, o escravismo foi condição essencial da apropriação privada da base material da sociedade. O uso comunal dos recursos restringiu-se às áreas não integradas ao mercado em expansão – terras indígenas ou quilombos – onde normas de uso coletivo asseguravam as condições de reprodução da base material destas comunidades. Com o advento da Lei de Terras em 1850 e a constituição de relações sociais propriamente capitalistas, a propriedade privada da terra e de seus recursos tornou-se, desde então, condição básica da exploração do trabalho livre.

Dois processos caracterizaram a partir daí a territorialidade do capitalismo brasileiro. O primeiro diz respeito à concentração crescente do poder de controle dos recursos naturais nas mãos de poucos agentes. A acumulação capitalista requereu efetivamente escalas cada vez mais amplas de produção, novos espaços sociais para a exploração do trabalho, mas também novos espaços físicos a valorizar. Explica-se assim que, com o amadurecimento do capitalismo em meados do século XX, foram crescentes a concentração do uso dos recursos hídricos em favor de grandes hidrelétricas e dos grandes projetos de irrigação, a restrição do acesso a regiões ricas em minerais aos grandes projetos mineradores, a incorporação de grandes regiões de terras de fronteira por frentes especulativas. Mas ao desenvolver-se tal concentração, desencadeou-se também, através do padrão tecnológico dominante, um processo de homogeneização dos conteúdos biofísicos do território: disseminaram-se monoculturas, substituiu-se a diversidade biológica por espécies dominantes e, concomitantemente, substituiu-se a diversidade social por formas sociais tipicamente capitalistas.

A expansão própria a essa acumulação, que podemos chamar de *extensiva*, terminou resultando na destruição de formas sociais não capitalistas

de apropriação do território e seus recursos, assim como na desestabilização dos sistemas ecológicos nos espaços crescentemente ocupados pelos grandes empreendimentos. Começou-se a desmatar margens de rios, assorearam-se corpos d'água, construiu-se uma sequência de grandes barragens – em favor de um determinado tipo de acumulação, apresentando-se como justificativa a necessidade de se responder a determinadas demandas de progresso e bem-estar. Em nome de uma concepção industrialista de progresso, desestruturaram-se as condições materiais de existência de grupos socioculturais territorialmente referenciados e destruíram-se direitos de populações inseridas em formas sociais de produção não capitalistas.

O segundo processo característico da territorialidade capitalista brasileira é o de privatização do uso do meio ambiente comum; mais especificamente, do ar e das águas de que dependem todos os grupos humanos. A reprodução da moderna sociedade capitalista no Brasil, com sua particular modalidade do chamado “fordismo”, baseou-se na aceleração dos ritmos de produção e na intensificação do trabalho. Por necessidade de geração de lucros crescentes, através da chamada acumulação *intensiva*, foi permanente o esforço em aumentar a velocidade de recuperação do capital investido, fazendo com que tal aceleração acabasse por chocar-se com os ritmos, mais lentos, de regeneração próprios aos indicadores qualitativos do meio biofísico. A anencefalia – grave deformação genética – verificada em Cubatão, os vazamentos de óleo na Baía de Guanabara, o acúmulo de metais pesados em rios e lagoas são emblemáticos dos efeitos danosos da velocidade predatória deste fordismo periférico. Faz-se cada vez mais visível que os processos de acumulação pouco regulados pela esfera política implicam na privatização de fato de espaços de não mercado, de áreas de uso comum como rios, mares, atmosfera e sistemas vivos, apropriados como o são, na prática, pelos interesses mais fortes no mercado, que deles fazem uso para o lançamento de resíduos sólidos, efluentes líquidos e gasosos – produtos invendáveis da atividade capitalista.

Os dois processos acima descritos, sejam aqueles associados à acumulação extensiva ou à intensiva, ensejaram, por sua vez, a abertura de frentes de resistência social. As lutas pela terra, pela água, pelos seringais etc. precederam, por certo, a questão ambiental tal como contemporaneamente formulada. Tratava-se, no entanto, desde seu início, de lutas por modos alternativos de apropriação da base material do desenvolvimento. O discurso ambiental veio posteriormente incorporar essas lutas num novo todo, dando margem a que diferentes percepções e estratégias fossem elaboradas, novos argumentos e projetos surgissem no debate público. Tais lutas, juntamente

com as preocupações de parte das elites mundiais com a problemática dos “limites do crescimento” terminaram estimulando o surgimento, também no Brasil, de um discurso ambiental a nível governamental.

A ambientalização truncada do Estado brasileiro

Desde os anos 30 do século XX a construção das bases de um capitalismo industrial requerera do Estado brasileiro o agenciamento das condições naturais do território de modo a favorecer o processo de acumulação. Aquilo que hoje podemos chamar de “políticas ambientais implícitas”, assim configuradas, caracterizaram-se por ações desenvolvidas em três níveis. No primeiro, passou-se a administrar os conflitos pela apropriação de recursos naturais na fronteira de expansão das atividades capitalistas. O Estado participou dos processos de integração do conjunto do território à dinâmica da acumulação capitalista, através da abertura de vias de transporte, programas de colonização, implantação de grandes projetos em áreas que caracterizavam-se pela especulação fundiária, exploração predatória de madeiras comerciais, grilagem de terras e, em anos mais recentes, biopirataria. Num segundo nível, estruturaram-se as “condições gerais da produção capitalista” – elementos essenciais ao processo de acumulação capitalista que não se constituem, porém, enquanto mercadorias ou componentes do capital – tais como o fornecimento de água para uso industrial regulado inicialmente pelo Código de Águas de 1934, o zoneamento industrial e a definição dos níveis da “poluição legítima”, apropriados à coexistência entre as distintas unidades de acumulação constituídas em torno de atividades industriais, assim como aos requisitos da urbanidade. No terceiro nível, por fim, assegura-se a oferta de bens de consumo coletivo que fazem a mediação entre as condições de existência das populações urbanas e o meio ambiente natural – tais como serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Estes três níveis da ação estatal precederam a formulação contemporânea de uma questão ambiental na perspectiva do Estado brasileiro, tendo integrado, de forma reelaborada, o que, a partir dos anos 1970, veio constituir as políticas ambientais explícitas. Estas últimas, por sua vez, foram-se diferenciando segundo os distintos períodos do desenvolvimento capitalista brasileiro recente, a saber, em suas fases desenvolvimentista e neoliberal.

Uma política ambiental explícita de governo – aquela que nomeia propriamente o “meio ambiente” como seu objeto – iniciou-se em 1973 com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA). O surgimento des-

ta instituição foi contemporâneo de processos similares em que agências e mecanismos institucionais públicos foram criados em um grande número de países – notadamente industrializados – em paralelo aos debates da Conferência da ONU sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972. No Brasil, a SEMA surgiu em pleno regime ditatorial, de forma reativa, com traços fortemente burocráticos e sem qualquer articulação com a sociedade, não fora o fato de buscar oferecer resposta formal ao movimento que, no início dos anos 1970, levantou-se contra a poluição causada por uma fábrica de celulose localizada em Porto Alegre.

Burocratizado e fraco já em seus primeiros momentos, o órgão ambiental do governo federal fortaleceu-se com a Lei nº. 6.938/1981, que definiu os marcos e os instrumentos da chamada política nacional de meio ambiente. Constituiu-se gradualmente um sistema nacional – SISNAMA – formado por um número crescente de agências ambientais criadas pelos governos estaduais. Em 1984, a criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), previsto na Lei 6.938/1981, representou um passo no sentido de articular a política ambiental explícita com as políticas de meio ambiente implícitas nas demais políticas de governo – agrícola, industrial, de energia etc. Em 1989, procurou-se integrar os órgãos da própria política ambiental explícita – até então executando isoladamente as políticas de pesca: SUDEPE, florestal; IBDF, da borracha; SUDHEVEA; e a própria SEMA. Assim criado em 1989, o IBAMA, novo órgão executor da política de meio ambiente, ficou subordinado à nova Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República em 1990 e, em 1992, ao então criado Ministério do Meio Ambiente.

No autoritarismo dos anos 1970, o que se tratou de estabelecer foi um compromisso capaz de produzir um “meio ambiente único” para os grandes projetos de investimento público nas áreas de mineração e energia, vias de transporte e expansão da fronteira agrícola. O “conservadorismo dinâmico”² que orientou a montagem do arcabouço institucional das políticas ambientais brasileiras refletia o duplo esforço de absorção governamental das primeiras lutas sociais automeadas de “ambientais”, e de montagem de um pacto intragovernamental de gestão política das grandes transformações materiais em curso no território nacional. A questão era, pois, muito menos a de pactuar interesses contraditórios de múltiplos sujeitos, do que a de constituir um su-

² O “conservadorismo dinâmico” é o nome associado à estratégia de aceitação inicial do discurso da preservação ambiental, seguida de sua contenção e isolamento no interior de uma máquina burocrática sem poder. cf. R. Guimarães, Políticas de Meio Ambiente para o Desenvolvimento Sustentável – desafios institucionais e setoriais, in: Planejamento e Políticas Públicas, 7, junho 1992, p. 66-67.

jeito único do ambiente na diversidade de frações da burocracia estatal – ou seja, constituir um “meio ambiente do Estado”, apropriado ao modelo de desenvolvimento expansivo baseado no grande aporte de financiamentos externos e na montagem em curso de um pesado complexo infraestrutural.

Foi também o Estado que tratou paralelamente de tecer as bases de um “meio ambiente do fordismo”, que, notadamente através do chamado Programa de Controle da Poluição dos Veículos Automotores (PROCONVE), organizou o que chamamos de “poluição legítima” a garantir a urbanidade compatível com as necessidades básicas da acumulação industrial de base automotiva.

Ao longo dos anos 1980, após três décadas de consenso nacional desenvolvimentista, sob o qual o Estado brasileiro sustentou a industrialização por substituição de importações, esgotou-se o modelo de desenvolvimento e debilitou-se a função regulatória do governo. A crescente estruturação dos órgãos ambientais de governo a partir de meados dos anos 1970 coincidiu com a configuração gradual do que parecia ser uma verdadeira crise do Estado brasileiro. Inflação crescente, crise fiscal, incapacidade de retomar o crescimento, perda de capacidade de utilização dos instrumentos de política macroeconômica – estes foram alguns dos traços da crise que teve por base a recusa da sociedade em legitimar o poder do Estado arbitrar o valor da moeda. A crise fiscal se duplicou por uma crise de governabilidade e por dificuldades de consolidação de um pacto de dominação. Viu-se erodida a legitimidade de fato do governo, dados os seguidos sinais de rebeldia social frente ao poder normativo da administração pública, notadamente pela evasão fiscal. Decom pôs-se, por fim, a própria capacidade técnico-administrativa que permitiria ao governo operar com alguma eficiência, inclusive na área do meio ambiente.

A questão que colocou-se a partir de então foi a de como fazer política ambiental com o que o sociólogo Francisco de Oliveira chamou de “Estado-anão”, no que diz respeito especificamente às políticas redistributivas sociais, regionais e ambientais. Após as duas primeiras décadas de política ambiental explícita, o que pareceu caracterizar a ação governamental foi o considerável isolamento entre o chamado “setor ambiental” do governo e os mecanismos da efetiva gestão estatal do território e seus recursos. Na verdade, a fragmentação e pulverização das instâncias de decisão da política ambiental – a ausência da chamada “transversalidade” da preocupação com o meio ambiente nas políticas públicas – tem exprimido o fato de que uma questão ambiental parece ainda estar longe de ser considerada uma questão de Estado no Brasil. Isto porque a emergência do meio ambiente como objeto da política coincidiu

com uma reconfiguração do papel do Estado, a partir dos anos 1990, constituindo-se os mecanismos de um “Estado de tipo schumpeteriano”, que se propõe alegadamente a apoiar a inserção das economias nacionais abertas na competição internacional através de “inovações sociotécnicas”, da subordinação das políticas sociais às políticas econômicas e da adoção de novas formas ditas de “governança”, envolvendo atores não governamentais, privados e semipúblicos. A coordenação dos diferentes campos de incidência das políticas governamentais passou a pressupor, assim, a operação de novos sistemas de barganha e de uma oferta fragmentada e desigual de bens de consumo social, entre os quais podemos incluir a proteção ambiental, oferta esta doravante associada notadamente a critérios de *performance* econômica.

Alguns autores apontam a formação de diferentes variantes de reforma do Estado em contexto neoliberal que puderam ser verificadas no mundo desde então, indo de formas neocorporativas – baseadas na autorregulação das grandes empresas, a neoestatistas – com o Estado guiando o mercado nas vantagens competitivas dinâmicas, e neocomunitaristas – enfatizando a contribuição do chamado “terceiro setor” no “empoderamento dos cidadãos” (JESSOP, 2003). Eis que no âmbito das políticas ambientais, tem-se verificado, no caso brasileiro, alguns particularismos no que diz respeito à configuração institucional da ação pública, em comparação, notadamente, com outros campos das políticas governamentais. Chamam a atenção, por exemplo, a crescente referência à capacidade autorregulatória das empresas, o peso dos financiamentos internacionais e a retórica da participação que pretende atribuir a organizações não governamentais papel de destaque na discussão das políticas, notadamente aquelas relativas às unidades de conservação, sugerindo a gradual configuração de uma combinação entre formas que Jessop (2003) chama de neocorporativas e formas retóricas de neocomunitarismo.

Confrontado a pressões permanentes, seja das forças da liberalização econômica, seja dos adeptos do desenvolvimentismo, podemos dizer que o processo de ambientalização do Estado brasileiro (Leite Lopes, 2004) foi truncado, analogamente a como caracterizou-se o processo de industrialização latino-americano em texto clássico de Fajnzylber (1983), para quem “a ausência de um setor de bens de capital suficientemente desenvolvido foi uma das causas fundamentais do déficit comercial crônico que experimentaram estas economias, as tendo impedido de alcançar níveis de excelência produtiva”. Truncado, pois, é também o processo de ambientalização do Estado brasileiro – configurado como “uma ação ou obra interrompida, deixada incompleta ou impedida de ser levada a cabo”, dada a ausência, neste caso, de

base social capaz de fazer representar no interior do Estado a perspectiva dos que recusam a inelutabilidade das políticas de apoio a uma acumulação intensiva em território e recursos ambientais. Eis que, notadamente no ascenso cíclico da economia, mas também nos períodos de baixo crescimento em que dinâmicas especulativas justificam formas improdutivas ou pouco produtivas de predação ambiental, a acumulação capitalista requereu escalas cada vez mais amplas de produção, com a busca de novos espaços sociais e biofísicos a valorizar. Assim é que afigurou-se uma crescente concentração, por exemplo, do uso dos recursos hídricos em favor de grandes hidrelétricas e dos grandes projetos de irrigação, destinou-se o acesso às regiões ricas em minerais para grandes empresas mineradoras, favoreceu-se a incorporação de grandes porções de terras de fronteira por frentes especulativas. A expansão própria a esse tipo de acumulação, que podemos chamar de *extensiva* – dando-se por via da expansão de fronteiras – resulta na destruição de formas sociais não capitalistas de apropriação do território e seus recursos, assim como na desestabilização dos sistemas ecológicos nos espaços crescentemente ocupados pelos grandes empreendimentos. Em nome de uma concepção industrialista de progresso, desestruturam-se as condições materiais de existência de grupos socioculturais territorialmente referenciados e pressiona-se a base de recursos de populações situadas em terras tradicionalmente ocupadas (ALMEIDA, 2004). A moderna sociedade capitalista brasileira, com sua particular modalidade de “fordismo”, baseou-se também na aceleração dos ritmos de produção e na intensificação do trabalho. Através da acumulação *intensiva* – pela via dos ganhos de produtividade – foi permanente o esforço em aumentar a velocidade de recuperação do capital investido, fazendo com que tal aceleração acabasse por chocar-se com os ritmos, mais lentos, de regeneração próprios aos indicadores qualitativos do meio biofísico. São disto testemunho os males da poluição industrial e do uso de substâncias perigosas sobre as populações trabalhadoras e moradores de áreas de risco situadas nas proximidades das redes técnicas da circulação de mercadorias e materiais ou habitando zonas ecológicamente frágeis, dada a ausência de políticas habitacionais apropriadas.

No que diz respeito à retórica democratizante das políticas ambientais de governo, a ambientalização truncada do Estado resultou, por certo, numa participação também truncada das representações da sociedade nas esferas de discussão, como é o caso de órgãos como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), instituído como instância consultiva e deliberativa do Sistema Nacional de Meio Ambiente. Cabendo a ele assessorar, estudar e propor à Presidência da República, diretrizes de políticas governamentais para o meio

ambiente e deliberar sobre normas e padrões pelos quais o meio ambiente condiciona a vida social, o espaço institucional do CONAMA foi, ao longo de sua existência, ampliado no que diz respeito à sua representatividade, e reduzido no que se refere a seu peso político. Pois, ao contrário do que ocorre com outras instâncias abertas à participação de representações da sociedade civil (orçamentos participativos e conselhos de saúde, por exemplo) as Resoluções do CONAMA, voltadas para a regulação do meio ambiente, não se traduzem em obras e investimentos alimentados por verbas públicas, mas antes em normas sobre as maneiras de se fazer ou não fazer determinadas atividades. O fato é que a montagem do CONAMA coincidiu com o início da desmontagem do regime autoritário e que suas regulações, incidentes basicamente sobre a gestão de áreas reservadas e a normalização técnica do espaço urbano, foram acompanhadas de um discurso “participativo”, apropriado à conjuntura da democratização, mas sempre considerado pouco efetivo no que diz respeito à capacidade de influência das ONGs que lá supõe-se representar a perspectiva da sociedade.

A partir dos anos 1990, configura-se forte tendência a uma “desregulação ambiental” que, por diferentes meios, veio neutralizar o ímpeto normativo iniciado nos anos 1970, dadas as pressões exercidas para o enfraquecimento dos controles regulatórios e a flexibilização das leis. Se, em sua acepção biológica, o princípio “de regulação” é constituído por “funções controladoras que têm a capacidade de impor a outras funções uma regra de conformidade que permitem a uma estrutura comportar-se como um todo” (CANGUILHEM, 1977), aplicado à instância ambiental do Estado, a regulação política do meio ambiente resultaria no fato de se atribuir ao Estado o papel de representar o “todo estrutural” que se quereria afirmar, a ele subordinando o conjunto das “práticas ambientais” da sociedade. Assim, as medidas ditas de desregulação, por um lado, tendem a significar perda de capacidade de se impor ao conjunto das funções de mediação entre sociedade e o mundo material, padrões de comportamento que afirmem o que se entenda por dimensões ambientais desejáveis da vida social. Ou, por outro lado, mais especificamente, pode entender-se estar atribuindo, pela desregulação, aos próprios agentes fortes no mercado a capacidade de definir o todo “ambiental” ao qual esperar-se-ia que as funções parcelares se adequem, ou seja, a um meio ambiente “do capital”. As funções parcelares das práticas ambientais localizadas passam a ser reguladas, conseqüentemente, em conformidade com a acumulação do capital (o “todo” desregulado) em detrimento de um todo social construído politicamente.

Com as reformas liberalizantes, a cidadania foi ressignificada – em lugar de sujeitos de direitos surge a figura do usuário de serviços. Com a erosão

da esfera política os direitos viram uma ficção retórica, não podem ser formulados, reivindicados por mediações e negociações. No caso das políticas sociais, trata-se de satisfazer necessidades e não de garantir direitos (TELLES, 1999). No caso das políticas ambientais, trata-se de não se opor obstáculos ao crescimento a qualquer custo, mesmo ao custo da flexibilização de normas e direitos. O mundo social vê-se assim atravessado “por uma trama expansiva de ilegalidades que se entrelaçam nas práticas, mediações, circuitos e redes sociais (...) de uma crescente e ampliada zona de indiferenciação entre o lícito e o ilícito, entre o direito e o não direito, entre o público e o privado, entre a norma e a exceção que se instala em substituição à força mobilizadora da linguagem dos direitos” (TELLES, 2007). Tal como as políticas sociais, as “novas políticas ambientais” estariam sendo crescentemente ancoradas no mercado e não nos direitos.

O jurista François Ost assim se refere ao caráter fugidio que afeta particularmente os instrumentos da legislação ambiental:

Desde o início dos anos setenta, um importante direito administrativo do meio ambiente desenvolveu-se, quando a questão ecológica tornou-se um problema de opinião pública e que a classe política não pôde mais ignorá-la. Inúmeras regulamentações foram adotadas, órgãos administrativos implantados, sanções estabelecidas, quotas de emissões nocivas determinadas, zonas naturais definidas, espécies vegetais e animais especialmente protegidas. A natureza viu-se a partir de então regulamentada, esquadrihada, vigiada. Ela teria, por esta razão, se tornado melhor protegida? Infelizmente, podemos duvidar disto, a julgar pelo balanço atual deste direito burocrático e regulamentar do meio ambiente; um direito que evoca irresistivelmente uma *tapeçaria de Penélope onde o que é feito de dia é desfeito de noite*, segundo um roteiro já clássico de um Estado-espetáculo que pretende satisfazer simultaneamente grupos de interesse opostos. Falta de efetividade, incoerência, interpretações restritivas, derrogações múltiplas, sanções inexistentes ou puramente simbólicas são algumas das taras, mil vezes denunciadas, de um direito administrativo do meio ambiente que aparece definitivamente apenas como uma compensação tardia, frente a uma exploração da natureza que nada parece capaz de interromper (OST, in: LARRÈRE-LARRÈRE, 1994).

É surpreendente como uma tal descrição se aplica com particular pertinência ao caso brasileiro. Cabe discutir as razões específicas que a fazem realidade no caso brasileiro, favorecendo uma ambientalização truncada do Direito e das políticas públicas no país.

Desregulação e privatização de fato dos espaços não mercantis

O que temos presenciado desde o início dos anos 1990 são estratégias governamentais voltadas para exportar a qualquer custo, justificadas pelos imperativos do ajuste macroeconômico. Não se vislumbrou, no que respeita ao que se costuma chamar de modelo de desenvolvimento, desde os anos 1990 à primeira década dos anos 2000, nenhuma iniciativa mais estruturada destinada a limitar os decorrentes mecanismos predatórios da vida social e do meio. Ao priorizar o agronegócio exportador como um subproduto da estratégia de estabilização econômica, seguidos governos internalizaram uma definição externa do que se consideram os “limites estruturais” às margens de liberdade na escolha política. Tidos esses limites como imperativos, diante deles as políticas governamentais passam a curvar-se: toda prioridade é dada, assim, à busca de credibilidade junto ao capital internacional. Mas ao se colocar os indicadores de risco-Brasil no posto de comando, abdicou-se de questionar os limites ditos estruturais tais como eles têm sido impostos pelo “mercado”, ou seja, pelos próprios agentes econômicos detentores do poder “de dar fuga aos capitais”. Com efeito, ao ceder à chantagem locacional dos capitais – ou seja, à pressão exercida pelas grandes corporações sobre os rumos das políticas de desenvolvimento sob a ameaça que fazem de retirar do país os seus investimentos –, os governos abrem espaço para a ofensiva liberal, para o efeito desorganizador do realismo e da abdicção da política. É o que explica a força das multinacionais da transgenia no debate da Lei de Biossegurança (força quase silenciosa, dada a prevalência de um certo cientificismo de inspiração progressista, que até dispensou o maior comparecimento das próprias empresas na cena pública), o ataque organizado contra o sistema de licenciamento ambiental apontado como importante “causa do desemprego no país”, o ataque frontal a qualquer restrição ao uso privado de áreas de interesse público, como no caso do Código Florestal etc. Assim é que a proposta de alteração do Código Florestal do chamado “Relatório Aldo Rebelo”, que levado à votação no Congresso em 2011, pretendeu anistiar os desmatamentos ilegais realizados em Áreas de Proteção Permanente até 2008; diminuir a proteção aos rios e topos de morro; reduzir a área destinada a ser mantida em reserva legal em todo o país; permitir a compensação da área de reserva legal em lugares remotos sem a necessidade de se observar nenhum critério ambiental e possibilitar que municípios autorizem desmatamento. Tratou-se de uma iniciativa destinada a desfazer um a um os dispositivos legais que até então estabeleciam algum limite ao desmatamento no país. Tal investida

contra a legislação ambiental até então prevalecente repetiu, com um vigor particular, o esforço permanente de recusa a toda restrição legal ao exercício ilimitado do poder de proprietários privados sobre seus meios de produção. Leis e normas ambientais que pressupõem, tal como na Constituição de 1988, “o meio ambiente como bem de uso comum do povo”, são, via de regra, apresentadas como entraves burocráticos ao desenvolvimento. O mais puro ideário liberal-privatista, inspirado em Locke e reciclado por retóricas nacionalistas e de solidariedade para com os famintos, é, em geral, acionado para desfazer qualquer movimento em direção à aceitação pública da função social da propriedade. Assim é que a coalizão desenvolvimentista agrarista que sustentou tal esforço de regressão normativa cuidou de ocupar os espaços políticos compatíveis com a ambição de legalizar o que até então fora considerado transgressão – vide a entrada dos ruralistas no comando da Comissão de Meio Ambiente da Câmara – e procurou apresentar-se inclusive, no plano retórico, como defensora dos direitos dos pequenos agricultores. Tratou, por fim, de arregimentar porta-vozes habilitados a justificar a legalização da expansão dos desmatamentos, em nome da necessidade de produzir alimentos e de valorizar soberanamente os recursos do país. Tanta solidariedade para com os famintos e tanto ânimo nacionalista, num país continental como o Brasil, que apresenta índices monumentais de concentração da posse da terra, poderiam, certamente, ser realizados sem ameaçar de destruição bens coletivos como as águas dos rios, a fertilidade dos solos e a estabilidade dos sistemas biodiversos. Pois é destes bens coletivos que dependem, estes sim, os produtores de alimentos, em sua maioria pequenos produtores, cujas áreas tornam-se cada vez mais exíguas, dada a expansão incontrolada das monoculturas de exportação que dominam a paisagem rural brasileira com a cana, a soja, o eucalipto etc. É a expectativa de aumento imediatista da rentabilidade na exploração destas *commodities* que explica as presentes investidas contra os instrumentos de regulação pública dos impactos dos negócios privados sobre os espaços não mercantis de uso comum como, neste caso, as águas, os solos e os sistemas vivos. A este propósito foi significativa a pretensão do substitutivo Aldo Rebelo retirar do Código Florestal o trecho que diz “[...] as florestas reconhecidas de utilidade às terras que reveste são bens de interesse comum [...]”, e inserir em seu lugar as expressões “exploração florestal” e “matéria-prima florestal”. Pretende-se, sim, mudar as leis, mas também o vocabulário, de modo a que se passe a aceitar como “floresta” os plantios homogêneos de certas espécies de árvores que não são mais do que parte de uma cadeia produtiva industrial – como a celulose e o óleo de palma – que tenta se “ambientalizar”.

Eis que a ofensiva pela expansão das áreas a serem legalmente desmatadas se faz acompanhar da pretensão de “ambientalização” dos interesses ruralistas, ao incluir justificativas para a derrubada de florestas porque, em seu lugar, pretende-se implantar o chamado “deserto verde” da monocultura de árvores.

Ou seja, o que vimos se verificar, a partir dos anos 1990, foi um conjunto de ações que apontam para a desconfiguração do arcabouço legal e normativo que foi construído desde a democratização, tendo por base a Constituição de 1988. Isto porque grande parte da vontade política do governo federal tem-se apresentado aprisionada nas mãos dos que detêm o “poder do investimento”. O caráter inovador do artigo sobre meio ambiente da Constituição residira na configuração de um novo padrão de conflitualidade, por ajudar a codificar o surgimento de direitos que transcendem os indivíduos, “direitos difusos por toda a comunidade e que apenas a comunidade enquanto tal pode prosseguir independentemente da determinação do sujeito” (PIOVESAN, 1994). A configuração da categoria dos direitos difusos procurara dar expressão jurídica à noção de “externalidade”, buraco negro do individualismo metodológico que fundamenta a economia neoclássica, evidenciando sua dificuldade em equacionar as dimensões coletivas e não mercantis da produção social, dado que, nos pressupostos da teoria individualista centrada no binômio utilidade-escassez, cada indivíduo já teria o conjunto da sociedade em sua cabeça. A concepção de sujeito econômico é, assim, já construída para tornar o mercado independente de toda determinação social. No entanto, sabemos que nenhuma economia pode existir fora de um conjunto de instituições e que o fato de que parte dos “custos” – ambientais – de produção possa ser transferido para a sociedade como um todo significa que custos e lucros dependem em alguma medida do poder da firma fazer esta transferência (KAPP, 1969). O que ocorre correntemente é que as relações de força costumam ser frequentemente ignoradas pelo esvaziamento das determinações sociais dos sujeitos econômicos. Ao serem caracterizados como “externalidades”, os problemas ambientais são vistos como resultantes mais das inadequações da natureza – o caráter indeterminado dos direitos de propriedade que ela comporta – do que de incapacidades do próprio mercado. E os fatos contidos na noção de externalidade não são devidamente entendidos como formas específicas da sociabilidade capitalista, que exprimem a ação de forças extramercantis na «colonização» de espaços sociais em favor da acumulação capitalista (ACSELRAD, 1995).

Assim é que expectativas quanto ao caráter disruptivo da emergência da categoria dos direitos difusos vieram confrontar-se ao fato dos atores sociais

lidarem com o Direito segundo diferentes sensibilidades legais, inserindo-o em uma rede, frequentemente conflitante, de significados próprios. Como sublinha Badiou, “o Direito é a categoria própria de um tipo de Estado” em que a regra que conta não atribui a nenhum subconjunto – Partido ou classe – “(...) uma função especial ante o modo como os outros subconjuntos são tratados (...)”. As regras são declaradas como valendo “para todos”, o que quer dizer “para todos os subconjuntos”. Mas o fato é que as coisas não se passam assim, pois “o Estado tem relação unicamente com partes ou subconjuntos” e o Direito revela-se como “o intervalo discursivo entre a idealidade e o real do poder” (BADIOU, 2006). Assim, as pesquisas apontam estar sendo o meio ambiente no Brasil objeto de políticas restringidas, compatíveis, a seu modo, com a tradição de uma “cidadania regulada” – forte para com os fracos e branda para com os fortes (MENEZES, 2003; GIULIANI-PINTO, 2008; MAIA, 2008), rígida, por exemplo, para aos habitantes de Unidades de Conservação (UCs) e licenciadora condescendente de práticas ambientalmente duvidosas, tratando-se, por exemplo, de grandes projetos de investimento situadas no entorno destas mesmas UCs.

Na campanha contra as “restrições ambientais ao desenvolvimento”, vemos, via de regra, os mesmos agentes que pedem o Estado mínimo virem à cena pública acusar o licenciamento ambiental de lento e burocrático, pressionando para obter o que seria, de fato, uma espécie de “licenciamento mínimo”. Alegando a responsabilidade ambiental das empresas, fazem ofensiva cerrada contra o que até aqui se conquistou como pertinente à responsabilidade ambiental do Estado. Assim é que, tal como hoje se configura, o modelo de desenvolvimento em vigor vem demonstrando ter como seus verdadeiros sujeitos os agentes fortes no mercado mundial. E a força destes agentes reside exatamente na “chantagem locacional” pela qual os grandes investidores envolvem, quando não submetem, a todos aqueles que buscam o emprego, a geração de divisas e a receita pública a qualquer custo. No plano nacional, se não obtiverem vantagens financeiras, liberdade de remessa de lucros, estabilidade etc., os capitais internacionalizados ameaçam se “deslocalizar” para outros países. No plano subnacional, se não obtiverem vantagens fiscais, terreno de graça, flexibilização de normas ambientais, urbanísticas e sociais, também se “deslocalizam”, penalizando, em consequência, os estados e municípios onde é maior o empenho em se preservar as regulações sociais e ambientais. Ao mesmo tempo, ao escolher o espaço mais rentável onde se realocar (ou seja, aqueles locais onde conseguem obter vantagens fiscais e ambientais), acabam premiando com seus recursos estados e municípios onde é menor o nível de

organização da sociedade e mais débil o esforço em assegurar o respeito às determinações legais. Neste quadro político-institucional, os capitais conseguem “internalizar a capacidade de desorganizar a sociedade” – ou seja, adquirem o poder de desorganizar a sociedade –, punindo com a falta de investimentos os espaços mais organizados, e premiando, por outro lado, com seus recursos, os espaços menos organizados.

Nesse contexto, cabe perguntar: onde se estaria dando algum tipo de resistência à abdicação da política e à imposição das práticas da desregulação? À despeito da adversa correlação de forças, temos visto experiências que apontam na direção de uma resposta afirmativa. A ocupação de área plantada com monocultura de eucalipto no sul da Bahia em maio de 2004, por exemplo, realizada pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), de algum modo mudou a qualidade do debate sobre o modelo de desenvolvimento no país. Ao ocupar pela primeira vez terras tidas correntemente como “produtivas”, estes atores puseram na agenda pública uma inovadora discussão sobre o conceito de “produtividade”. Ou seja, por essa demonstração, pôs-se em dúvida a ideia corrente do que seja “terra produtiva”. Ao agitar a metáfora de que “não se come eucalipto”, os ocupantes estavam afirmando: “não é, de fato, produtiva a terra que produz qualquer coisa a qualquer custo”. Não se deveria, segundo eles, considerar produtiva a terra que pode estar contribuindo para gerar divisas, sim, mas ao custo de secar os rios, destruir a biodiversidade e contaminar os solos – bens de uso comum do povo, segundo a Constituição de 1988 – recursos que são indispensáveis para a existência de pequenos agricultores, comunidades quilombolas, pescadores artesanais, assentamentos de reforma agrária e núcleos urbanos. Deu-se assim, nesse episódio, a demonstração de uma resistência à “chantagem de localização” a partir de baixo. É legítimo – sugerem estes atores – dar ao povo a oportunidade de discutir, de forma plural e plenamente informada, as condições pelas quais lhes são prometidos empregos. Não seria, por outro lado, legítimo, escapar a esse debate, cultuando noções de produtividade próprias aos grandes empreendimentos monoculturais ou deslocando simplesmente investimentos danosos para outras regiões onde a crise e a desorganização da sociedade sejam maiores. Problematizando o conceito de “produtividade”, esse tipo de ação questiona o desenvolvimento concentrador de recursos, sugere que é possível sustentar as regulações socialmente construídas, tal como a que fez do meio ambiente “bem de uso comum do povo”, discutindo as condições de entrada, saída e localização de capitais e impedindo que se desfaça “a tapeçaria” dos direitos. Na perspectiva destes atores, resistir à “chantagem da deslocalização”, seja nos

planos local ou nacional, significa atingir o núcleo duro da reprodução da desigualdade de poder nos tempos de globalização, ou seja, os mecanismos pelos quais os capitais têm adquirido a capacidade de desorganizar a sociedade.

Referências

ACSELRAD, H. Internalização de custos ambientais – da eficácia instrumental à legitimidade política. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Rio de Janeiro, ano IX, n. 1/4, jan-dez/1995.

ALMEIDA, A. W. B. de. Terras tradicionalmente ocupadas – processos de territorialização e movimentos sociais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 6, n. 1, maio/2004.

BADIOU, A. *De un desastre oscuro – sobre el fin de la verdade de Estado*. Buenos Aires: Amorrortu, 2006.

CANGUILHEM, G. La Formation de concept de régulation biologique aux XVIIIe et XIXe siècles. In CANGUILHEM, G. *Idéologie et rationalité dans l'histoire des sciences de la vie*, Paris: J. Vrin, 1977, p. 81-99.

FAJNZYLBER, F. *La industrialización trunca*. México, DF: Centro de Economía Transnacional, Editorial Nueva Imagen, 1983. 416 p.

GEORGESCU-ROEGEN, N. Selecciones de “Mitos de la economía y de la energía”. In: DALY, H. *Economía, Ecología, Ética Ensayos: hacia una economía en estado estacionário*. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.

GIULIANI, G. M.; PINTO, R. G. As áreas naturais protegidas e o crescimento econômico no seu entorno. (GT6 Justiça Ambiental, conflito social e desigualdade). In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 4. Brasília, *Anais...* Brasília. ANPPAS, junho/2008.

GUIMARÃES, R. P. Políticas de Meio Ambiente para o Desenvolvimento Sustentável – desafios institucionais e setoriais. *Planejamento de Políticas Públicas*, n. 7, p. 66-67, junho/1992.

HIRSCHMAN, A. O. *A Retórica da Intransigência – perversidade, futilidade e ameaça*. São Paulo: Cia. das Letras, 1992.

JESSOP, B. Recent Societal and Urban Change: principles of periodization and views on the current period. *Paper Department of Sociology*, Lancaster University, p. 24, 2003. Disponível em <<http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc133rj.pdf>>.

KAPP, K. W. On the nature and significance of social costs. *Kyklos*, v. 22, n. 2, p. 334-347, 1969.

LOPES, J. S. L. A ambientalização dos conflitos em Volta Redonda, In: ACSELRAD, H. (org.). *Conflitos Ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004, p. 217-244.

MAIA, R. M. Paradoxos da legislação ambiental: uma análise de conflitos socioambientais em torno das monoculturas de eucalipto na comunidade de Cana Brava – norte de Minas Gerais. (GT6 Justiça Ambiental, conflito social e desigualdade). In ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 4. Brasília, *Anais...* Brasília. ANPPAS, junho/2008.

MENEZES, T. C. C. *Da Cana ao Caos: usos sociais do meio ambiente no litoral sul de Pernambuco em perspectiva comparada*. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social– Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, maio/2004.

OST, F. La Crise Écologique: vers un nouveau paradigme? Contribution d'un juriste à la pensée du lien et de la limite, In: LARRÈRE, C.; LARRÈRE, R. (org.). *La Crise Environnementale*. INRA Ed., Paris, 1994.

PIOVESAN, F. O direito ao Meio Ambiente e a Constituição de 1988 – Diagnóstico e Perspectivas. *Cadernos de Direitos Constitucional e Ciência Política*, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 4, p. 75-97, 1994.

TELLES, V. S. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG, 1999.

_____. Transitando na linha de sombra, tecendo as tramas da cidade – anotações inconclusas de uma pesquisa. In: OLIVEIRA, F.; RIZEK, C. S. (org.). *A Era da Indeterminação*. Boitempo Editorial, 2007, p. 195-220,.

Política, Sociedade e Ambiente caminhos entrelaçados na pesquisa urbana e regional

Lúcia Cony Faria Cidade

No contexto urbano e regional, o âmbito político representa um dos principais eixos em torno dos quais se configuram processos de produção do espaço e apropriação do território. Como manifestação de disputas de interesses ou como resultado de decisões governamentais, a política tem sido capaz de desafiar continuamente pressupostos racionalistas do urbanismo e do planejamento. Ao mesmo tempo, as dimensões social e ambiental da política remetem a processos fundamentais que afetam cidades e regiões. De um ponto de vista específico, a questão sociedade e natureza tem traduzido aspectos complementares e, ademais, potencialmente conflitantes do planejamento, como a ocupação urbana e a preservação ambiental. Do ponto de vista mais amplo da teoria e prática do planejamento, a questão reflete processos reconhecidamente interligados cuja análise exige tratamentos por vezes complexos. Diante da magnitude da tarefa, este texto expressa aspirações a uma contribuição apenas incremental. Seu objetivo é sintetizar e comentar linhas de abordagem que contemplem temas relacionados à política, sociedade e ambiente. A partir das linhas apresentadas, sugerem-se tópicos de análise com possíveis aplicações para estudos urbanos e regionais.

O tratamento conjunto das dimensões social e ambiental da política tem se constituído em um desafio teórico e empírico pouco discutido. Enquanto a questão social e a política, em particular as políticas públicas, têm estado presentes com frequência nos debates do planejamento, a questão ambiental tende a aparecer de forma institucional, setorial ou mesmo secundária. Por outro lado, na atualidade, em particular, um assunto que mobiliza a opinião pública, aglutina interesses e pauta ações coletivas é a questão ambiental. A atratividade e a relativa disseminação do tema podem, no entanto, contribuir para obscurecer a amplitude de seu significado. Enquanto meio ambiente re-

presenta algo que é percebido de forma difusa, os discursos sobre o assunto correlato da sustentabilidade adquirem sentidos distintos. Da mesma forma, na pesquisa multidisciplinar sobre a temática ambiental que informa o planejamento, uma variedade de enfoques pressupõe visões muitas vezes segmentadas. As necessárias análises das interações entre processos relevantes exigiriam enfrentar o mundo complexo da interdisciplinaridade.

A revisão que segue é mais modesta: baseia-se na literatura disponível, enquanto busca uma visão integrada, contemplando distintos enfoques atinentes à temática urbana e regional. Algumas das perspectivas explanadas enfatizam processos de degradação e eventos perigosos com efeitos sobre assentamentos e territórios, ao passo que outras privilegiam implicações sociais e políticas. Ao procurar subsídios para a compreensão dos processos em curso, a discussão resgata quatro linhas de abordagem: a) mudanças climáticas e desastres naturais; b) riscos, ameaças e vulnerabilidade; c) processos materiais, construções ideológicas e relações sociedade natureza; d) ecologia política. Embora minimize aspectos políticos, a primeira linha, que trata de mudanças climáticas e desastres naturais, apresenta diagnósticos técnicos relevantes para a compreensão de processos socioambientais contemporâneos.

Mudanças climáticas e desastres naturais

Diagnósticos e prognósticos das mudanças climáticas

Objeto de grande divulgação na mídia, as mudanças climáticas e os desastres naturais têm sido tema de intensos debates. A gravidade dos problemas envolvidos tem levado à realização de inúmeros estudos, entre os quais os patrocinados pela Organização das Nações Unidas (ONU) e suas entidades, como o *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC). Com abordagem ampla, as equipes de trabalho reúnem especialistas internacionais em torno de extensas revisões sobre o estado da arte, com metodologias de análise bastante detalhadas. Podem incluir não apenas diagnósticos, mas também prognósticos para diferentes áreas do globo.

Podendo refletir tendências gerais relativas ao clima do planeta, segundo o IPCC, os impactos das mudanças globais seriam sentidos de forma distinta em diferentes regiões. Na América Latina, em particular, devido a aumentos de temperatura e correspondentes reduções na água no solo, a floresta tropical na Amazônia oriental seria progressivamente substituída por vegetação de cerrado. Haveria um risco de significativa perda de biodiversidade devido à extinção de espécies em várias áreas tropicais. Além disso, em áreas mais

secas, haveria salinização e desertificação de terras agriculturáveis. Haveria reduções na produtividade de culturas importantes e de gado, o que poderia afetar a segurança alimentar. A elevação do nível do mar poderia aumentar o risco de inundações em áreas baixas. Outra alteração seriam mudanças na disponibilidade de água para consumo humano, agricultura e geração de energia. (IPCC, 2007, p. 14)

O estudo do IPCC reconhece que, na América Latina, alguns países têm feito esforços de adaptação, como conservação de ecossistemas chave; estabelecimento de sistemas de alerta; gestão de riscos agrícolas; estratégias de enfrentamento de enchentes e secas; gerenciamento costeiro; e sistemas de monitoramento de doenças. Ao mesmo tempo, o relatório adverte que a eficácia dos esforços acaba comprometida por fatores como: a falta de sistemas básicos de informações, observação e monitoramento; carências no desenvolvimento de capacidades; falta de estruturas políticas, institucionais e tecnológicas adequadas; baixos níveis de renda; e assentamentos em áreas vulneráveis. (IPCC 2007, p. 14)

Em sintonia com a proposta da organização internacional mãe, os estudos evitam um caráter prescritivo que possa sinalizar interferência sobre assuntos internos dos diferentes países. Os relatórios trazem, no entanto, informações, dados técnicos e projeções de bastante utilidade para subsidiar diversos tipos de análises e políticas. Enquanto a dinâmica das mudanças climáticas impressiona pela extensão e intensidade dos efeitos registrados, seu reconhecimento ainda parece restrito a círculos especializados.

Mudanças climáticas e o planejamento

Diante de um quadro potencialmente grave de mudanças globais, o estudo do IPCC destaca o valor de um conjunto de estratégias que podem incluir mitigação, adaptação, desenvolvimento tecnológico e pesquisa, envolvendo políticas e ações em diferentes níveis. Como forma de aumentar a capacidade adaptativa, os especialistas sugerem contemplar impactos de mudanças climáticas no planejamento. Entre as sugestões estão: a inclusão de medidas adaptativas no planejamento do uso do solo e nos projetos de infraestrutura, e a inclusão de medidas para reduzir a vulnerabilidade em propostas visando a redução de riscos de desastres. (IPCC 2007, p. 20)

Após exaustivas revisões, diagnósticos e prognósticos sobre o tema das mudanças climáticas, as análises parecem convergir para o planejamento e as políticas públicas como parte de uma estratégia para enfrentar os efeitos

da dinâmica em estudo. Nesse âmbito, sublinha-se a importância do planejamento territorial, incluindo o zoneamento e a provisão de equipamentos públicos. Embora esses sejam instrumentos bastante debatidos na alçada do planejamento urbano e regional, o que os estudos de mudanças climáticas sugerem é o seu tratamento visando a uma perspectiva adaptativa. A variedade de realidades examinadas faz suscitar questões quanto à aplicabilidade das sugestões no planejamento urbano e regional brasileiro. Qual a viabilidade prática de políticas voltadas para uma perspectiva adaptativa? Em que medida existe uma percepção dessa necessidade? Qual o alcance de possíveis efeitos? Quais os recursos humanos e materiais disponíveis? Quais os custos dessas medidas e como poderiam afetar o acesso de populações pobres a seus benefícios? Por outro lado, as reflexões levam também à consideração da temática dos riscos, ameaças e vulnerabilidade. Esse assunto será brevemente apresentado a seguir.

Riscos, ameaças e vulnerabilidade

Origem e âmbito dos estudos de vulnerabilidade

Embora possam atingir a todos, os riscos e ameaças afetam particularmente a determinados grupos sociais, como os mais pobres. Assim, as análises da vulnerabilidade parecem ter sua origem em preocupações de técnicos de instituições financeiras internacionais – como o Banco Mundial – que atuam em países com pobreza crônica. Sem garantias de que as ações governamentais a serem implantadas obteriam resultados significativos, os estudos começaram a buscar estratégias de enfrentamento a riscos socioambientais a partir de recursos das próprias comunidades. Boa parte das pesquisas sobre a vulnerabilidade, embora bastante detalhadas, tende a diagnosticar efeitos e formas de reação. Algumas incluem em sua temática a identificação e análise de estruturas de oportunidades.

Alguns estudos, inicialmente com uma abordagem disciplinar, têm se voltado para a análise de riscos de desastres ambientais e ameaças advindas de eventos perigosos. Em diversas áreas em todo o planeta, multiplicam-se ameaças a partir de ocorrências naturais, como furacões e chuvas intensas; e a partir de ocorrências induzidas, como a contaminação, a poluição e as epidemias. Em um quadro de desenvolvimento econômico marcadamente desigual, em grandes áreas urbanas, a incidência de eventos perigosos, combinada à pobreza e à ocupação territorial desregulada, pode provocar impactos de graves proporções. A dificuldade de lidar com danos potenciais resultantes de

ocorrências perigosas tem sido entendida como vulnerabilidade. Para Cidade e Freitas, uma combinação de precariedade social e econômica com degradação ambiental pode intensificar situações de vulnerabilidade. (CIDADE; FREITAS, 2009, p. 2)

Os estudos de vulnerabilidade, valorizando predominantemente recursos endógenos das comunidades afetadas, revelam uma desconfiança quanto à eficácia da ação governamental. Ao buscar identificar, dentro dos grupos mais afetados por ameaças naturais ou econômicas, os fatores ou condições que permitem a construção de estratégias de enfrentamento, essas análises se voltam para práticas culturais de sobrevivência. A política implícita é a identificação e o possível reforço a formas de apoio mútuo e o reconhecimento tácito de elevados níveis de ausência do Estado.

Enfoques dos estudos de vulnerabilidade

O conceito de vulnerabilidade implica, por um lado, considerações relativas ao quadro natural e, por outro lado, uma atenção a processos sociais. A dinâmica socioeconômica se constituiria em condicionante das formas dos grupos sociais reagirem a eventos danosos e seus efeitos. Embora, potencialmente, a perspectiva represente um avanço em direção a visões integradas, os estudos de vulnerabilidade apresentam enfoques diferenciados. Assim, para Susan Cutter, podem-se distinguir três vertentes principais: 1- a vulnerabilidade como uma condição preexistente; 2- a vulnerabilidade como uma resposta matizada; e 3- a vulnerabilidade como perigos do lugar. (CUTTER, 1996, p. 532)

A primeira vertente, a dos estudos da vulnerabilidade como uma condição preexistente, examina a fonte de perigos biofísicos ou tecnológicos que atingem determinadas áreas. Essa perspectiva está mais ligada aos estudos do quadro natural, tradicionalmente voltados para eventos ambientais e desastres. A segunda vertente identificada por Cutter é a da vulnerabilidade como uma resposta matizada. Essa perspectiva interessa-se pela população e suas respostas e formas de lidar com os perigos. Assim, este enfoque considera situações intercorrentes, como as secas, a fome, as mudanças climáticas e as mudanças ambientais em suas relações com a dinâmica socioeconômica. A terceira vertente identificada por Cutter é a da vulnerabilidade como perigos do lugar. Essa perspectiva articula tanto a vulnerabilidade como uma condição preexistente, como a vulnerabilidade como uma resposta matizada; inclui também uma ótica espacial. Considera que a vulnerabilidade relaciona-se,

ao mesmo tempo, a riscos biofísicos e a respostas sociais, circunscritos a um domínio de área, ou domínio geográfico particular (CUTTER, 1996, p. 532-535). Embora a vulnerabilidade como perigos do lugar tenda a ser apresentada com as questões de vulnerabilidade ambiental, ao incluir considerações sociais e espaciais, implica em uma potencial interdisciplinaridade.

Em outra perspectiva, os três tipos de enfoques sobre a vulnerabilidade poderiam ser entendidos como relativos à: vulnerabilidade ambiental; vulnerabilidade social; e vulnerabilidade socioambiental (CIDADE; FREITAS, 2009, p. 6). Entre os estudos de vulnerabilidade ambiental há os que abordam relações entre os desastres ambientais e ações da sociedade (VEDOVELLO; MACEDO, 2007). Entre os estudos de vulnerabilidade social há os que buscam identificar desigualdades dentro do ambiente familiar e a busca de estratégias para enfrentar problemas econômicos (MOSER, 1998; SCHÜTTE, 2004). Entre os estudos de vulnerabilidade socioambiental há os que tratam de aspectos espaciais de problemas que atingem a população urbana (CUNHA *et al.*, 2006; FERREIRA; VASCONCELOS; PENNA, 2008).

As análises sobre a vulnerabilidade têm inspirado estudiosos de diferentes áreas como subsídio de diagnósticos para políticas públicas. Embora sem refletir uma preocupação com mudanças estruturais, esses estudos buscam um conhecimento em detalhe de efeitos de desastres ambientais ou de situações de crises econômicas sobre comunidades vulneráveis. Os estudos da vulnerabilidade como perigos do lugar, ou da vulnerabilidade socioambiental, abordam mais diretamente temas espaciais. O conhecimento dessas condições, em uma ótica integrada, pode informar estudos e políticas na área do planejamento urbano e regional. Além das linhas de abordagem de mudanças climáticas e desastres naturais, mencionados mais acima, e das linhas de riscos, ameaças e vulnerabilidade, há outras que complementam essas pesquisas, valorizando aspectos constitutivos da sociedade capitalista. Conforme se pode acompanhar a seguir, uma dessas perspectivas propõe o exame de processos sociais e políticos que se revelam profundamente articulados à problemática ambiental.

Processos materiais, construções ideológicas e relações sociedade natureza

Modernização, ideologia e sociedade de risco

Algumas interpretações assinalam o papel de processos materiais e de construções ideológicas na conformação de relações diferenciadas entre sociedade e natureza (CESAR; CIDADE, 2003; CIDADE, 2001a; CIDADE, 2001b). Enquanto sociedades pré-capitalistas adotavam práticas que ocasionavam degradação ambiental, é a partir do capitalismo que essas práticas, acentuadas pelo desenvolvimento da ciência e de suas aplicações, passam a ser intensificadas e generalizadas. Assim, o processo de modernização, ao se expandir continuamente, promove a destruição do ambiente e da própria base de recursos que lhe dá sustentação. Nesse processo, as construções ideológicas adquirem papel fundamental.

Segundo Harvey, no iluminismo considerava-se que os segredos da natureza – incluindo-se aí a natureza humana – existiam para serem revelados. Além disso, o conhecimento seria uma forma de dar conforto e proteção à humanidade; e de promover escolhas políticas conscientes para o desenvolvimento coletivo. Com o avanço do capitalismo, no entanto, o pensamento iluminista foi aos poucos se apoiando em uma base mais material. Ao procurar aproximar as políticas do Estado da política em geral, a economia política liberal do século XVIII adotava implicitamente a posição de que a dominação da natureza – e também da natureza humana, em particular do trabalhador – estaria sujeita à lógica das práticas materiais de trocas de mercado. Esse pensamento teria conseguido, por um lado, dissimular as relações sociais e a dominação do trabalhador, em curso; e por outro lado, reduzir a relação sociedade natureza a um discurso técnico, relativo à distribuição adequada de recursos escassos (HARVEY, 1997, 123-131)

A ideologia do progresso e a aceitação do lucro como critério dominante, que serviram de base à modernidade, continuaram em larga medida a reger as práticas sociais da fase contemporânea. Por outro lado, embora a ênfase na acumulação e no lucro continue a pautar as agendas políticas, há uma percepção crescente da gravidade dos problemas ambientais. A sociologia crítica tem buscado compreender o papel das relações de produção capitalistas e, em particular, da industrialização na configuração atual e nas tendências de aumento da degradação ambiental.

Para Ulrich Beck, a vitória da modernização ocidental, ou da civilização industrial, estaria levando a seu próprio desmoronamento. Dessa forma, o di-

namismo inerente à sociedade moderna contribuiria para erodir as formações de classe, as camadas sociais, as ocupações, os papéis tradicionais dos sexos, a família nuclear, a agricultura tradicional, os setores empresariais; e também os pré-requisitos e as forma contínuas do progresso técnico e econômico. O autor considera que esse estágio, no qual o progresso pode conduzir a uma autodestruição, em que a modernização é destruída ou modificada por suas próprias condições, é a etapa da modernização reflexiva (BECK, 1997, p. 12).

Para Beck, na sociedade de risco os conflitos de distribuição de “bens” (renda, empregos e seguro social) que estavam no centro da sociedade industrial clássica, são menos aparentes diante dos conflitos de distribuição dos “malefícios”. O cenário seriam os riscos advindos da produção, como os decorrentes da tecnologia nuclear e química, da pesquisa genética, das ameaças ao ambiente, da militarização em grande escala e da miséria em áreas específicas. Assim, os conflitos de distribuição dos “malefícios” estariam relacionados à forma como esses riscos podem ser distribuídos, evitados, controlados e legitimados. Para o autor, a essência da crise atual diz respeito ao fato de que os efeitos não considerados da produção industrial deixam de parecer um problema ambiental; passam a representar uma crise institucional profunda da sociedade industrial (BECK, 1997, p. 17 e 19).

As reflexões críticas que privilegiam uma visão articulada sobre o modelo civilizatório dominante e seus efeitos ambientais traçam um panorama referencial. Chamam a atenção para potenciais ameaças de destruição da sociedade, para a ampliação dos riscos e para a existência de uma crise enraizada no sistema produtivo da atualidade. Há outras análises que incluem o reconhecimento de tendências das políticas de ambiente e procuram identificar e conhecer seus processos constituintes. Buscam delinear e compreender causas, condicionantes e efeitos dos processos em questão, inclusive suas ramificações econômicas e políticas.

Economia, demografia, política e degradação ambiental

Para David Goldblatt, compreender de fato a dinâmica das políticas de ambiente é compreender as causas e as consequências da degradação. O autor aponta como causas da degradação a economia, a demografia e a política. Considera que o desenvolvimento de uma política de ambiente implica no interesse pelo controle e regulamentação das forças subjacentes a esses processos (GOLDBLATT, 1998, p. 29-30).

Para avançar na compreensão das relações envolvidas na degradação ambiental, Goldblatt distingue o que chama de “causas diretas” das “causas estruturais”. As causas diretas seriam as relacionadas com as interações diretas e imediatas do comportamento humano com o ecossistema. Um exemplo seriam as práticas agrícolas, outro, os automóveis. As causas consideradas pelo autor como estruturais diriam respeito a pressões históricas e estruturais. Representariam restrições e oportunidades capazes de induzir indivíduos e grupos a comportamentos econômicos e demográficos potencialmente causadores de problemas para o ambiente. Exemplos seriam o subemprego urbano e a escassez de capital para os agricultores (GOLDBLATT, 1998, p. 48).

Para Goldblatt, é possível resumir as causas estruturais da degradação ambiental delineando mecanismos econômicos que vêm acompanhando o desenvolvimento do capitalismo: (1) o aumento continuado da demanda por produtos agrícolas e não agrícolas, a partir do crescimento econômico e da expansão demográfica; (2) o sistema de preços de mercado e propriedade privada capitalista, sob uma perspectiva de abundância e de transformação em mercadorias, advinda de uma percepção cultural da natureza como fonte de recursos ilimitados; e (3) as mudanças nos hábitos de consumo, com estímulo aos mercados, e alargamento social do consumo acima do que seria ecologicamente sustentável (GOLDBLATT, 1998, p. 57-59).

Goldblatt inclui em sua discussão aspectos relativos a formas como a política está envolvida em processos de degradação ambiental. Os principais pontos seriam: (a) controle do território (dado o papel do controle político e judicial na manutenção da propriedade privada enquanto um pacote de direitos territoriais); (b) alcance da regulamentação da propriedade e dos mercados (falta de controle político direto e racionalidade econômica de mercados e do lucro diante da limitação de recursos); (c) regulamentação política das externalidades (não intervenção política diante de consequências ecológicas e custos externos das atividades econômicas; e ausência de regulamentação, limitada pelos alinhamentos do Estado capitalista); e (d) orientação política do programa econômico e políticas de crescimento (empenho político no crescimento econômico e prioridade para questões de curto prazo, por parte tanto da direita e como da esquerda, visando à competitividade e aos interesses do eleitorado). (GOLDBLATT, 1998, p. 72-74).

Assim, ao lado de uma degradação do ambiente decorrente do crescimento econômico, um esforço político generalizado teria contribuído para: 1) potencializar o efeito destruidor do capitalismo sobre o ambiente; 2) limitar o interesse do eleitorado em sua redução; e 3) restringir a capacidade dos governos de intervir

no processo de produção com fins ecológicos. Para o autor, em contraste, é notável a promulgação de legislação de controle e a mobilização política de massas contra os efeitos da degradação ambiental. A emergência de novos valores culturais e de perspectivas morais teria possibilitado mudanças. Assim, a política deixaria de ser um instrumento de degradação do ambiente, tornando-se um braço ativo para refrear esse processo (GOLDBLATT, 1998, p. 74).

A linha que trata de processos materiais, construções ideológicas e relações sociedade natureza, aqui brevemente comentada, destaca aspectos distintos, embora interligados, do percurso civilizatório ocidental e da acumulação capitalista. Entre eles, estão: contextualização histórica; caracterização da modernização e da chamada sociedade de risco; efeitos da produção industrial e de suas ramificações; causas diferenciadas dos problemas atuais; e papel da política em processos de degradação ambiental. Essas temáticas prosseguem em direção a uma maior consideração de aspectos políticos no quadro socioambiental contemporâneo. Uma linha de abordagem complementar, particularmente voltada para os aspectos de conflitos e poder, é a da ecologia política.

Ecologia política

Poder, conflitos socioambientais e desigualdades

A perspectiva da ecologia política considera que, tanto a temática do desenvolvimento sustentável, como mudanças ambientais que afetam grupos sociais estão diretamente relacionadas a processos políticos. Enquanto reconhece o papel de processos naturais, a ênfase são as formas pelas quais distintas dinâmicas econômicas, sociais e culturais expressam relações de poder diferenciadas. Essas análises buscam compreender, em um cenário complexo, o papel de variados agentes na produção de relações, práticas e conflitos socioambientais, que frequentemente têm como resultado a reprodução de desigualdades.

Entre os temas da ecologia política estão os conflitos ecológicos distributivos, que são as disputas por recursos ou serviços ambientais, no âmbito do mercado ou fora dele. Para Martínez Alier, esse campo originou-se de estudos de caso locais, a partir da geografia e da antropologia rural, a partir da década de 1980. Algumas análises tratam de conflitos ecológicos sobre assuntos tão variados como: a degradação da terra, sementes agrícolas, biopirataria e bioprospecção, utilização da água, ecologia urbana, contaminação industrial, defesa das florestas e lutas sobre a pesca. O autor aponta, ainda, que em outros estudos, o foco está nos atores, como o Estado, os empresários, as ONGs e os

grupos de base. Há, também, abordagens que incluem a temática do gênero e pesquisas sobre “justiça ambiental”. (MARTÍNEZ ALIER, 2007, p. 110 e 114).

Um aspecto específico da ecologia política são os problemas ligados à falta de sustentabilidade urbana. Para Martínez Alier, as grandes cidades são altamente dependentes do uso de combustíveis fósseis, reconhecidamente geradores de poluição; e apoiam-se na externalização dos custos ambientais. O autor considera que, uma vez que abrigam em seu território densidades de população muito elevadas para se manter, as cidades não são sustentáveis do ponto de vista ambiental. (MARTÍNEZ ALIER, 2007, p. 212).

A discussão deixa antever que, apesar de sua importância, os condicionantes técnicos nem sempre são os maiores obstáculos a soluções eficazes e socialmente justas. Sugere que, na perspectiva da ecologia política, inúmeras questões ambientais expressam interesses divergentes e relações de poder desiguais. Assim, essas pesquisas buscam particularmente compreender o papel de diferentes agentes na dinâmica de conflitos socioambientais com reflexos na reprodução de desigualdades. De particular relevância para o planejamento urbano e regional são as questões relacionadas à sustentabilidade urbana e aos conflitos relacionados à expansão urbana.

Ecologia política do Terceiro Mundo

Outra visão da ecologia política são estudos voltados para a problemática específica de países não centrais. Ao tratar da ecologia política do Terceiro Mundo, Bryant e Bailey consideram que há eixos que conformam um ambiente politizado. Um dos elementos centrais seria o reconhecimento de que problemas ambientais necessitam ser compreendidos com relação aos contextos políticos e econômicos de sua criação. Os autores comentam que isso fica evidente quando se examinam, por contraste, visões das correntes dominantes. Para eles, alguns autores enfatizam narrativas históricas chamando a atenção para o crescimento populacional e, ainda, para crescentes impactos humanos *per capita* sobre o ambiente. Na opinião de Bryant e Bailey, operando em níveis elevados de abstração, narrativas tradicionais tendem a atribuir a responsabilidade pela crise ambiental do Terceiro Mundo à “humanidade” como um todo. Outras tenderiam a enfatizar as dimensões técnicas, como parte de uma perspectiva gerencial de solução de problemas. Os autores lembram, no entanto, que uma ótica voltada para soluções técnicas, sem levar em conta pressupostos da economia política das mudanças ambientais, pode levar a fracassos nas políticas públicas (BRYANT; BAILEY, 1997, p. 28).

Considerando que mudanças ambientais não se constituem em um processo neutro, observam Bryant e Bailey, os ecologistas políticos assumem que: a) custos e benefícios das mudanças ambientais são distribuídos de forma desigual entre os atores envolvidos; b) a distribuição desigual de custos e benefícios das mudanças ambientais pode afetar desigualdades sociais e econômicas existentes; e c) os impactos sociais e econômicos diferenciados das mudanças ambientais têm implicações políticas, uma vez que podem alterar relações de poder entre atores. (BRYANT; BAILEY, 1997, p. 28-29).

Também é importante a questão das escalas. Para Bryant e Bailey, por meio delas, o ambiente politizado se constitui e se modifica, com relação tanto a problemas físicos como a atores. Enquanto a erosão e o desmatamento são vistos como problemas locais, a poluição da costa e a seca são consideradas problemas regionais. Por sua vez, o efeito estufa e a destruição da camada de ozônio são problemas tradicionalmente aceitos como globais. Nesse quadro, consideram que diferentes atores contribuem para o agravamento dos problemas ambientais, são afetados por eles ou procuram resolvê-los, podendo agir em escalas distintas (BRYANT; BAILEY, 1997, p. 33).

Há desdobramentos do reconhecimento da ideologia para a compreensão do papel do poder em conflitos ambientais. Segundo Bryant e Bailey, as implicações estariam ligadas inicialmente à busca por parte de alguns atores para a legitimação de seus interesses sobre os interesses de outros. Também haveria ligações com a interpretação do ambiente físico enquanto uma manifestação de relações de poder, considerando-o como um possível resultado dessas interações. No primeiro caso, uma forma dos Estados ou atores poderosos manterem ou aumentarem seu poder sobre o ambiente de outros atores é controlarem o “transcrito público”, ou a versão “socialmente aceita” de eventos representados em documentos públicos e outras formas de comunicação. No segundo caso, a interpretação seria possível por meio de uma “leitura do texto ambiental” e pela busca de compreender como as relações de poder estariam inscritas no ambiente. (BRYANT; BAILEY, 1997, p. 41-42).

Há exemplos de estudos na linha da ecologia política que, embora sem uma pretensão de interdisciplinaridade, não apenas utilizam informações de diversos âmbitos, mas também apresentam uma visão integrada, além de reconhecer a questão das escalas. Um estudo sobre inundações em áreas urbanas na África ressalta como os dois principais fatores desses desastres: as mudanças climáticas e as mudanças urbanas locais. Por um lado, admite que as mudanças climáticas venham afetando a ocorrência e a intensidade de tempestades. Por outro lado, aponta que mudanças urbanas locais, como constru-

ção civil, pavimentação, compactação do solo e remoção da vegetação, alteram a superfície da terra urbana e o percurso das águas. Essas atividades e, ainda, o bloqueio de canais de drenagem e o redirecionamento de fluxos naturais, observa a análise, combinam-se para produzir descargas locais mais elevadas e inundações com maior frequência, magnitude e duração. Sublinhando que quem mais sofre com essas mudanças são os pobres urbanos, o estudo analisa também a percepção de populações vulneráveis em cinco capitais africanas. Identifica possíveis causas de eventos perigosos, enquanto aborda estratégias e responsabilidades em comunidades e em diferentes esferas governamentais, segundo escalas de atuação. (DOUGLAS et al., 2008, p. 190 e 192).

A abordagem destaca o papel das mudanças ambientais nas desigualdades sociais, econômicas e políticas. Pode ser considerada, ainda, uma perspectiva territorial, envolvendo processos e impactos em escala local, regional ou global. Outro tema que subsidia a compreensão do papel do poder em conflitos socioambientais é a análise de aspectos ideológicos, por meio do discurso e da imagem. Tópicos adicionais seriam estudos sobre as formas de legitimação de interesses; e a expressão de relações de poder e sua leitura no desenho urbano e na paisagem. Aplicações empíricas sugerem formas de análises que evitam uma segmentação. A discussão indica que as linhas sumarizadas trazem inúmeras possibilidades de desdobramento e de reflexão em direção a pesquisas integradas.

Temas para análises

A apresentação das quatro linhas de abordagem começou com uma visão de ênfase técnica, aproximando-se progressivamente de perspectivas com viés político. Em cada uma há possibilidades de interlocução com o planejamento urbano e regional. Assim, a partir da identificação de pontos de potencial interesse em cada enfoque, apresenta-se abaixo um breve temário. Pretende-se, embora de forma preliminar, sugerir possibilidades de pesquisas a partir dos pontos enumerados.

Diante de um cenário não isento de polêmicas, porém de potencial gravidade, a primeira linha refere-se a mudanças climáticas e desastres naturais. Pesquisas relacionadas ao planejamento urbano e regional envolveriam análises em torno de: a) os impactos de mudanças climáticas e desastres naturais sobre distintas áreas e grupos sociais; b) o papel da forma urbana e do planejamento territorial, incluindo-se o zoneamento e a provisão de infraestrutura e equipamentos públicos, em processos socioambientais;

c) modelos de cidades e de expansão urbana e processos socioambientais; d) alcance e limites de políticas de prevenção de desastres; e) estratégias de mitigação, adaptação e desenvolvimento tecnológico.

A segunda linha diz respeito a riscos, ameaças e vulnerabilidade. Nesse quadro, análises urbanas e regionais relacionadas ao assunto poderiam abranger: a) efeitos de desastres ambientais ou de pressões econômicas sobre comunidades vulneráveis; b) condições de vulnerabilidade como perigos do lugar, ou vulnerabilidade socioambiental; c) estrutura de oportunidades e recursos para enfrentar situações de risco ambiental e econômico; e d) planejamento e políticas urbanas e regionais sob a perspectiva dos riscos, ameaças e vulnerabilidade.

A terceira linha refere-se a processos materiais, construções ideológicas e relações sociedade natureza. Análises urbanas e regionais relacionadas à questão tratariam de: a) evolução histórica da relação sociedade natureza; b) dinâmica contemporânea da modernização e da sociedade de risco; c) processos condicionantes dos problemas socioambientais atuais; d) efeitos das atividades produtivas sobre o ambiente; e) urbanização e degradação ambiental; f) papel da política em processos de degradação ambiental; e g) estratégias de reação e expectativas de mudança.

A quarta linha diz respeito à ecologia política. Nesse quadro, as pesquisas relacionadas ao assunto incluiriam análises sobre: a) agentes e conflitos socioambientais e desigualdades; b) sustentabilidade e qualidade ambiental urbana; c) conflitos relacionados à expansão urbana; d) processos, problemas e ações em diferentes escalas territoriais; e) aspectos ideológicos e legitimação de interesses; e f) expressão de relações de poder no desenho urbano e no ambiente físico.

De forma sintética, os tópicos propostos buscaram sugerir relações entre as linhas de abordagem apresentadas e temas de interesse para estudos urbanos e regionais críticos. Sua aplicação prática se beneficiaria de posterior refinamento e de uma articulação teórica e metodológica com vistas a análises integradas. Os temas envolvem, embora em diferentes graus e combinações, a questão da política, sociedade e natureza. As notas a seguir sumarizam a discussão desenvolvida ao longo do texto.

Notas finais

O texto pretendeu sintetizar abordagens contemplando temas relacionados à política, sociedade e ambiente. Ao tratar desses entrelaçamentos, os tópicos que estruturaram a revisão delinearam as seguintes linhas: mudanças climáticas e desastres naturais; riscos, ameaças e vulnerabilidade; processos materiais, construções ideológicas e relações sociedade natureza; e ecologia política. A ordem de apresentação reflete perspectivas desde uma ênfase predominantemente técnica até um olhar crítico; de visões disciplinares a tratamentos que buscam ser interdisciplinares; de níveis distanciados da dimensão política até uma aproximação explícita com a dimensão política.

Embora haja distinções quanto aos enfoques adotados, os temas envolvem potencial interesse para pesquisas urbanas e regionais. A linha relativa a mudanças climáticas e desastres naturais informa sobre o cambiante contexto planetário que circunscreve o quadro urbano e regional; a linha dos riscos, ameaças e vulnerabilidade esclarece dificuldades e recursos de grupos sociais fragilizados diante de eventos perigosos; a linha dos processos materiais, construções ideológicas e relações sociedade natureza oferece um esquema interpretativo agudo da dinâmica ambiental da contemporaneidade; enquanto a linha da ecologia política apresenta as relações socioambientais sob uma perspectiva explícita das relações de poder e da reprodução da desigualdade.

A esfera política e suas dimensões relativas à sociedade e ao ambiente se reencontram quando se adota um ponto de vista dinâmico. Ao longo da história, o desenvolvimento social tem se apoiado fortemente, por um lado, nas relações de convívio, cooperação e competição; e, por outro, no conhecimento sobre a natureza. Em tempos recentes, a imensa expansão material da sociedade e as formas de apropriação, transformação e uso da natureza têm exercido pressões crescentes sobre os suportes à vida. Também se eleva a percepção de que nossa morada é um planeta em constante mudança, envolvendo ampla variedade de riscos. Circunscrevendo as relações sociais, têm sido recorrentes lutas pelo poder, conflitos e eventuais acordos entre interesses diferentes ou opostos, conformando o âmbito da política. Tendo em vista um quadro de valores que legitima a continuada acumulação de riquezas, ações relativas ao ambiente frequentemente se articulam para reforçar desigualdades sociais. Diante de uma dinâmica de potenciais ameaças e múltiplas tensões, formas de avançar envolvem profundas transformações nos padrões de produção e consumo, organização social e ação política.

Referências

- BECK, U. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna* São Paulo: Ed. Unesp, 1997. p. 11-71.
- BRYANT, R. L.; BAILEY, S. *Third World political ecology*. London e New York: Routledge, 1997.
- CESAR, L. P. e CIDADE, L. C. Ideologia, visões de mundo e práticas socioambientais no paisagismo. *Revista Sociedade e Estado*. Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 115-136, jan-dez, 2003.
- CIDADE, L. C. Modernidade, visões de mundo, natureza e geografia no século dezoito. *Espaço e Geografia*. Brasília, v. 4, n. 1, p. 149-168, 2001b.
- _____. Visões de mundo, visões da natureza e a formação de paradigmas geográficos. *Terra Livre*. São Paulo, n. 17 - Paradigmas da Geografia, parte II. p. 99-118, 2001a.
- _____. ; FREITAS, C. F. S. Urbanização, ambiente, risco e vulnerabilidade: interpretações e procedimentos (Sessão Livre). In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 13. Universidade Federal de Santa Catarina. *Anais...* Florianópolis: ANPUR, 2009.
- CUNHA, J. M. P. da; JAKOB, A. A.; HOGAN, D. J.; CARMO, R. L. A vulnerabilidade social no contexto metropolitano: o caso de Campinas. In: CUNHA, J. M. P. (Org.). *Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação*. Campinas: Núcleo de Estudos da População (NEPO/Unicamp), 2006. p. 143-168.
- CUTTER, S. L. Vulnerability to environmental hazards. *Progress in Human Geography*, v. 20, n. 4, p. 529-539, 1996. Disponível em: <http://webra.cas.sc.edu/hvri/docs/Progress_Human_Geography.pdf> Acesso em 15/05/2009.
- DOUGLAS, I et alii. Unjust waters: climate change, flooding and the urban poor in Africa. *Environment and Urbanization*, v. 20, n. 187, p. 187-205, 2008. Disponível em: <<http://eau.sagepub.com/cgi/reprint/20/1/187>> Acesso em: 26/09/2008.
- FERREIRA, I. C. B.; VASCONCELOS, A. M. N.; PENNA, N. de A. Violência urbana: a vulnerabilidade dos jovens da periferia das cidades. In: XVI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. Caxambu (MG). *Anais...* Disponíveis em <<http://www.abep.org.br>>, ABEP, 2008. p. 1-18.
- GOLDBLATT, D. *Teoria social e ambiente*. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.
- HARVEY, D. *Justice, nature & the geography of difference*. Malden, MA; Oxford, UK: Blackwell, 1997 (c. 1996).
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel

on Climate Change, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson (Eds.). Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007. p. 7-22. Disponível em <<http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg2/ar4-wg2-spm.pdf>> Acesso: 16/04/2011

MARTÍNEZ ALIER, J. *O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração*. São Paulo: Contexto, 2007.

MOSER, C. O. N. The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies. *World Development*. Great Britain, v.26, n.1, p.1-19, 1998. Disponível em <http://www.sciencedirect.com/science?_ob=MIImg&_imagekey=B6VC6-3SX6Y97-1-1&_cdi=5946&_user=687355&_orig=browse&_coverDate=01%2F31%2F1998&_sk=999739998&view=c&wchp=dGLbVlz-zSkzS&md5=13aba6c7867265ff81a44cad64eb25f&ie=/sdarticle.pdf> Acesso em 22/04/2009.

SCHÜTTE, S. Urban vulnerability in Afghanistan: case studies from three cities. Cabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU). *Working Paper Series*, p. 51, May 2004. Disponível em <http://www.ecoi.net/file_upload/1329_1211892274_urban-vulnerability-in-afghanistan-wp.pdf> Acesso em 28/09/2008.

VEDOVELLO, R.; MACEDO, E. Deslizamentos de encostas. In: Santos, Rozely F. dos. (Org.). *Vulnerabilidade ambiental: desastres naturais ou fenômenos induzidos?* Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2007, p.75-94.

Sociedade e natureza no meio ambiente urbano

Maria Lucia Refinetti Martins

Na América Latina, as duas últimas décadas do século passado foram pródigas em experiências municipais em políticas públicas visando melhoria de qualidade de vida e inclusão social. Foram governos municipais que assumiram o protagonismo na inversão de prioridades e em decidido investimento na democratização da gestão.

Investiram num certo entendimento de Desenvolvimento Local que incluía a aplicação de seus recursos, ainda que restritos, na provisão de bens de consumo coletivo, geração de renda, ensino e saúde, habitação.

Foram experiências pioneiras que buscaram afirmar a possibilidade de enfrentar o patrimonialismo e de consolidar governos populares capazes de alterar estruturas históricas de concentração de riqueza. O desenvolvimento local era visto como uma oportunidade para ampliar espaço aos movimentos populares em torno de um socialismo democrático.

A disputa de hegemonia era tida como possível a partir da participação popular, da mudança da cultura política a começar dos municípios, e do fomento de um novo modelo de Estado.

Esse caminho foi visto como oportunidade para a produção de alternativas em gestão pública, que polarizassem com o neoliberalismo que hegemonizava, então, a política na América Latina por meio de seus governos nacionais. Polarizavam com a visão de estado-mínimo, de abertura econômica e de desenvolvimento que se articulava na maior parte dos governos nacionais. A estratégia local, de descentralização, portanto, era diferente da proposta pela política neoliberal e por alguns organismos e organizações internacionais. Não visava o enfraquecimento do estado nacional, como as teses da emergente globalização, em busca de eliminar restrições ao livre mercado. Mas, ao contrário, se construía como estratégia de aprofundamento da democracia e

do fortalecimento das gestões públicas locais, ao mesmo tempo preparando e mobilizando à disputa de outras esfera de governo.

O Desenvolvimento Local, conseqüentemente, era visto como a possibilidade de potencializar as culturas e formas locais para a promoção de formatos diversos de desenvolvimento – que considerassem as especificidades locais e regionais, se opondo à universalização de modelos e conceitos únicos. Era também o espaço de formulações alternativas ao modelo vigente na época, de construção de um padrão de desenvolvimento que associe qualidade de vida com distribuição de renda e combate à pobreza, que articule o Estado e a sociedade em um projeto de desenvolvimento em detrimento da livre atuação das forças de mercado.

Por outro lado, sendo o município, particularmente nas grandes cidades, a expressão institucional da “cidade”, pode-se dizer que tais experiências construíram uma prática de planejamento urbano bastante característica, em que o elemento “social” adquiriu o maior significado.

O século XXI começa com significativas transformações nas diversas nações em que governos de concepção à esquerda começam a ganhar os governos nacionais em substituição aos anteriores, que haviam adotado formas mais amplas ou menos intensas de adesão ao projeto neoliberal.

Hoje, observando esses países, pode-se perguntar o que houve, que esse fôlego local dissipou-se e a esfera nacional (e em alguns casos regional) não chega a incrementar e dar ressonância àquelas experiências pioneiras ?

Para avançar nesse sentido, cumpre inicialmente observar o que ocorreu na agenda de diversas esferas: da política, da economia, da sociedade, da cultura. Para fomentar essa reflexão, esse debate, o presente texto¹ começa a discutir o que ocorreu na esfera do planejamento urbano bem como na esfera da própria cidade enquanto espaço socialmente produzido.

Assim, levanta um quadro de aspectos relativos ao pensamento sobre a cidade, a região e o território em termos urbanísticos e da cultura do planejamento:

1) O âmbito da questão

Debater o estado do pensamento sobre a cidade, a região e o território implica em abordar de um lado a teoria e os paradigmas que sustentam a interpretação de cada um deles enquanto conceitos, e de outro a prática e a reflexão sobre a prática empreendida relativamente cada uma dessas esferas enquanto elemento material, físico.

¹ O presente texto desenvolve novas questões a partir de *São Paulo, centro e periferia*, Estudos Avançados, 71, 2011.

2) O paradigma de fundação

A prática territorial é associada à noção de Planejamento. O paradigma básico que justifica e legitima o Planejamento é a noção de Interesse Público. A crise do “planejamento” é a crise da possibilidade de constituição de algo que se configure enquanto interesse público.

3) A cultura do planejamento

É possível reconhecer na cultura do Planejamento uma tradição que associa à esfera regional, nacional e macro de um modo geral, o planejamento econômico, enquanto o planejamento físico-territorial é associado à esfera urbana. Nesse contexto, vale ressaltar a dificuldade de incorporar a experiência e o acúmulo político local à escala regional e do território e da nação enquanto espaço de reflexão e de ação.

4) Novos temas incluídos na agenda

A emergência da questão ambiental; a formalização de novos direitos (no quadro da nova geração de direitos – os chamados Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais).

Dentro deste âmbito será abordado inicialmente, no limite deste texto, esse último aspecto. Isso será feito referenciando-se na cidade de São Paulo, entendida como a grande extensão metropolitana que tem hoje mais de vinte milhões de habitantes.

Na concretude das maiores cidades brasileiras, o que se observa presente-mente é um passivo que se reproduz de assentamento majoritariamente precário e informal onde as tensões entre expansão urbana e condições ambientais são progressivamente amplificadas. O avanço sobre a natureza para assentamento urbano bem como para o desenvolvimento econômico representa desde os tempos coloniais um colchão de amortecimento entre as tensões sociais.

Desde a década de 1940, com o início do intenso processo de urbanização, que levou a população urbana de 30% em 1940 para mais de 80% em 2010, que esse grande contingente de população não encontra oferta de solução de moradia adequada, nem pelo mercado, nem pelos programas públicos, acabando por se instalar em loteamentos irregulares, ocupações informais e favelas, justamente nos lugares ambientalmente mais frágeis, “protegidos por lei”, portanto desconsiderados pelo mercado imobiliário formal – assim como em imóveis que, sem manutenção, perdem valor de locação, terminam abandonados e se transformam em cortiços e ocupações, com qualidade precária.

Nesses termos, urge discutir o conceito e especificidade do meio ambiente urbano, observando a tensão entre assentamento urbano e meio ambiente em to-

das as suas dimensões. Cumpre aprofundar-se no entendimento da relação entre o homem (sociedade) e natureza, visando encontrar na teoria os fundamentos das normas e políticas públicas dicotomizadas entre “naturais” e “artificiais”, que passaram a entender as atividades humanas como necessariamente destrutivas da natureza. Dentro dessa análise se poderá explorar o papel que o “urbano” vem desempenhando na relação homem e natureza.

É nesses termos que cabe aprofundar o debate sobre a forma da cidade do século XXI, densidade e condições ambientais do assentamento nas grandes concentrações urbanas; desenvolver alternativas de assentamento urbano que contemplem objetivos ambientais e sociais.

Existem sim, para tanto, alguns princípios expressos em diretrizes de desenvolvimento urbano e em planos diretores, mas não se traduzem em forma urbana, pouco avançando no sentido de compreender melhor o enlace entre economia e produção do espaço urbano e, conseqüentemente, forma urbana. Enunciados nos vigentes “instrumentos de planejamento” e da “reforma urbana”, colocam em foco objetivos quanto ao desenvolvimento urbano, mas estão longe de aproximar-se de qualquer imagem de configuração urbana. A cidade em sua forma física permanece com poucas utopias e sem uma forma física que expresse e materialize tais objetivos.

Meio Ambiente Urbano

A persistente permanência e ampliação da irregularidade dos assentamentos urbanos, particularmente em áreas ambientalmente sensíveis, levam à clara identificação de que a questão ambiental urbana – o avanço sobre áreas ambientalmente sensíveis e protegidas – é intrinsecamente associada à questão da moradia, à falta de oportunidades e de alternativas.

Pensar o tema ambiental nas grandes cidades brasileiras implica em discutir a questão do modelo de desenvolvimento e de desenvolvimento urbano. É fundamental assumir que, sem forte investimento e prioridade ao desenvolvimento social, será impossível conseguir condições ambientais minimamente razoáveis, ainda que toda a poluição industrial seja rigorosamente controlada – o que já vem progressivamente ocorrendo, principalmente em decorrência das exigências do mercado internacional quanto à certificação de qualidade. De qualquer forma, a dimensão do problema exige que a reflexão sobre padrões, patamares mínimos, adensamento e intensificação do uso do solo ou extensão horizontal, bem como a distribuição dos ônus das opções adotadas, seja seriamente encarada.

O presente texto, referenciando-se na Região Metropolitana de São Paulo, procura colocar um foco na questão ambiental urbana, onde o ambiente não consiste apenas de dinâmicas e processos naturais, mas inclui as relações entre estes e as dinâmicas e processos sociais.

Assim, o debate começa por avaliar o que seja o ambiental nas cidades. A cidade é uma das mais significativas criações da civilização, ao mesmo tempo em que representa uma das mais impactantes formas de apropriação e transformação da natureza, sendo considerada mesmo seu completo antagonismo.

Presentemente vem sendo atribuída a condição de questão ambiental a problemas sociais urbanos, particularmente a habitação precária em área de risco, a insalubridade, as enchentes e alagamentos no Brasil – e em nosso caso, na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

Esse “sentimento” poderia ser interpretado como expressão de uma tendência à intermediação entre uma visão radical preservacionista e aquela que defende a urbanização sem restrições. Poderia expressar o reconhecimento da existência de imbricação entre aspectos sociais, ambientais e urbanos e, conseqüentemente, da necessidade de adoção de novas políticas, tecnologias e formas de produção e gestão do espaço diferenciadas das práticas correntes. Mas as aparências param por aí. Se os desastres ambientais, na escala local e global, são percebidos como conseqüência de uma ação inadequada no tratamento da natureza, não se coloca em evidência a relação dessa forma com o modo de produção e com os padrões determinados pela sociedade de consumo.

Na RMSP, diante dos conflitos urbano-ambientais atuais, o que se verifica é que se por um lado as políticas urbanas parecem incorporar a questão ambiental, por outro, o discurso ambiental vem sendo frequentemente utilizado pelos governos, empresas, instituições e mesmo pela opinião pública para sustentar práticas e projetos que mais têm acirrado os conflitos sociais e injustiças ambientais do que enfrentado adequadamente a questão ambiental. Isso tem se mostrado particularmente nas áreas de proteção aos mananciais e em áreas protegidas de um modo geral, bem como em áreas de risco.

A compreensão das relações entre a sociedade, bem como da relação entre cidade e natureza, passa certamente pela articulação da ecologia política à produção do espaço urbano de forma a relacionar práticas sociais a formas de apropriação e uso de espaços urbanos e da natureza. Implica na aproximação do campo das ciências sociais com o da arquitetura e urbanismo, de forma que situações concretas do espaço urbano possam tanto incorporar como contribuir com as formulações teórico-práticas.

São necessários novos paradigmas que orientem uma prática voltada a conciliar a intervenção sobre o espaço como a qualidade ambiental. Essa construção, por sua vez, deverá considerar as especificidades, contradições e conflitos do contexto social brasileiro e, no caso em questão, do processo de reprodução espacial da periferia paulista e de suas áreas centrais, onde persistem imóveis subaproveitados, áreas precarizadas e perda de população.

Por outro lado, cabe observar que do ponto de vista funcional da cidade, a ordem espacial da indústria não vale mais, assim como as mudanças climáticas evidenciam que o ambiente físico da “terra da garoa” não existe mais, prevalecendo altas temperaturas e chuvas torrenciais ao lado de invernos mais rigorosos.

Centro e Periferia

A grande desigualdade social no Brasil faz com que a dificuldade de acesso à cidade e à moradia social ocupe um lugar de centralidade na abordagem das cidades e metrópoles. Duas situações, ainda que com características diferentes, evidenciam a questão: o centro metropolitano e as franjas periféricas junto aos mananciais de abastecimento e áreas de preservação permanente (margens de córregos e topos de morros). A tensão daí resultante se mostra na periferia como um embate com a natureza; nos centros com a sociedade e o mercado.

Nas franjas periféricas distantes, precárias e desvalorizadas no mercado imobiliário, os conflitos se manifestam entre a preservação ambiental e a demanda por assentamento urbano de população pobre, sem acesso a alternativas habitacionais oferecidas pelo mercado ou pelo Estado, assentando-se de modo precário, irregular, junto aos mananciais e áreas protegidas, em condições de prejuízo ambiental.

No centro equipado, valorizado e com grande oferta de empregos, têm lugar as disputas territoriais associadas a um quadro edificado que se torna obsoleto para alguns tipos de usos, ficando sujeito à precarização pelo envelhecimento sem manutenção e ao abandono. É nesse contexto que se dá o confronto entre a propriedade fechada e sem uso aguardando valorização, a possibilidade de moradia de baixo custo, e os projetos de renovação que expulsam a população local de renda mais baixa.

A promoção do repovoamento de áreas centrais que já dispõem de condições privilegiadas de infraestrutura e localização, e que passaram por

processo de perda de população nas últimas décadas, tem sido discutida de forma recorrente como uma importante alternativa à expansão periférica. No caso da cidade de São Paulo, diferentes tipos de iniciativas e incentivos foram propostos e parcialmente postos em prática desde a década de 1990, sem, no entanto, conseguirem promover nem repovoamento nem reabilitação urbana da região.

Sem dúvida a questão central da habitação de interesse social e da recuperação de áreas urbanas precarizadas é fundiária e econômica. No entanto, em ambos os casos – centro e periferia – o desenho e a forma urbana são capazes de promover ganhos socioambientais, tanto quanto de reforçar condições de precariedade e espoliação determinadas pela estrutura socioeconômica.

Trabalhos anteriores, de própria autoria ou orientação, buscaram compreender e aprofundar a questão jurídica e institucional e os conflitos entre legislação urbana e ambiental. Foram debatidas alternativas de ajustamento de conduta e regularização, propondo soluções urbanísticas ambientalmente sustentáveis, no caso de ocupações já consolidadas – de moradia pobre, irregular e ambientalmente inadequada em áreas periféricas e ambientalmente sensíveis. Em relação a essas áreas, avança-se no momento na investigação de questões de drenagem e contenção de risco. Nas áreas centrais a necessidade é estudar alternativas de arranjos espaciais urbanos para assentamentos humanos sustentáveis que promovam o adensamento com qualidade ambiental (de edificações e de espaços públicos). O propósito é contribuir positivamente para planos de intervenção governamentais que promovam a qualificação urbana em áreas precarizadas, por meio da implantação de Habitação de Interesse Social, com uso misto de funções.

Nesses termos, considera-se que a questão ambiental urbana assume dois focos: 1. O conflito entre assentamentos urbanos e natureza, observado nas franjas urbanas e áreas ambientalmente sensíveis; 2. O conflito social dentro da mancha urbana e particularmente nas áreas mais centrais.

Se afinam num mesmo olhar – de que os processos que se dão respectivamente nas franjas periféricas e no centro se articulam e expressam uma mesma lógica de acumulação e exploração do homem e da natureza. Essa condição se manifesta num conflito que na periferia enfrenta direta e visivelmente a natureza; no centro, a sociedade. Enquanto forma urbana configura o esvaziamento do centro e o avanço sobre áreas naturais na periferia.

Do ponto de vista empírico, cada um dos dois focos configura uma pesquisa específica, ora em desenvolvimento: “Manejo de Águas Pluviais em

Meio Urbano” (apoio FINEP) e “Edificação e Desenho Urbano com adensamento e qualidade ambiental: habitação de interesse social na recuperação de áreas urbanas precarizadas” (apoio CAPES).

Habitação de Interesse Social como peça-chave

Se os desastres ambientais, na escala da cidade, são percebidos como decorrência do modo inadequado de tratamento dado à natureza, especialmente nas áreas de expansão urbana e em áreas ambientalmente frágeis, por conta da ocupação informal, é necessário ver de forma associada a expansão periférica e o esvaziamento populacional do centro. Utilizar para fins habitacionais áreas e edifícios abandonados em áreas centrais precarizadas pela falta de manutenção pode ser uma oportunidade, que deve ser observada sob essa mesma ótica ambiental.

Na cidade de São Paulo, os diversos planos e propostas de qualificação de sua área central têm sido muito limitados, quando não desastrosos. O mercado busca sempre áreas de expansão e inovação, as áreas tradicionais vão sendo abandonadas pelas atividades econômicas mais dinâmicas bem como pela moradia de renda média ou alta. O parque edificado, sem manutenção, entra em decadência física, com parte dos imóveis desocupada e mesmo abandonada. São áreas com ampla qualidade locacional, em que os que teriam condições de ocupá-la não demonstram interesse, os que gostariam não têm acesso por razões econômicas e falta de ofertas adequadas.

O setor imobiliário mostra interesse apenas por processos de total reconfiguração; ações de “terra arrasada”, em que todo o patrimônio edificado e a propriedade imobiliária são substituídos. As seguidas propostas com baixíssima resposta para o centro de São Paulo, e particularmente o projeto Nova Luz, são exemplos paradigmáticos dessa condição. Muito recurso público é investido e a área não se faz atrativa ao mercado. Nem será. Tudo evidencia que a qualificação dessas áreas só se viabiliza com a ação intensiva do poder público. É o que se configuraria como *Public Investment Planning*, conforme caracterizam Brindley, Rydin e Stoker (1987), como única forma de qualificar áreas deprimidas, sem interesse para o mercado. E, nesse caso, se cabe investimento público, que seja na promoção de política pública de interesse social – como é o caso da habitação.

É nessa perspectiva que a pesquisa anteriormente mencionada visa desenvolver e dar visibilidade para alternativas de promoção de habitação econômica com maior densidade e qualidade ambiental, buscando o melhor aproveitamen-

to da boa localização e infraestrutura disponível. Para tanto, busca associar o avanço do conhecimento nos campos do planejamento urbano e da tecnologia do ambiente construído. Procura integrar procedimentos de aplicação de tecnologia, projeto da edificação, de desenho urbano e de gestão, visando oferecer subsídios ao debate público, à formulação de políticas urbanas e contribuir para o atendimento das necessidades habitacionais em maior escala².

Apesar de notabilizar-se por sua massa de edifícios altos, a cidade de São Paulo apresenta em seu conjunto, e especialmente em determinados bairros de seu centro expandido, densidades médias pouco significativas. Por outro lado, a expansão periférica movida à autoconstrução ou em grandes conjuntos há muito demonstrou sua inadequação ambiental e social.

Desde a aprovação da Lei Federal nº. 6.766/79 que impede a promoção e venda de loteamentos precários e de baixo custo, e do posterior maior controle sobre os assentamentos em áreas ambientalmente frágeis e protegidas por lei, a densidade nas favelas tem aumentado vertiginosamente. A verticalização informal e sem condições técnicas e o aumento de moradores por domicílio é a realidade que hoje acolhe a demanda por assentamento do incremento populacional. Onde e como acomodar esse crescimento é o grande desafio, ao mesmo tempo em que bairros inteiros perdem progressivamente sua população e ostentam imóveis degradados pela falta de manutenção e abandonados.

Criar alternativas econômicas, espaciais e legais para o melhor aproveitamento dessas áreas é fundamental. A Lei de Zoneamento da cidade de São Paulo (de 1972) e seu particular dispositivo de incentivo à produção de edifícios altos isolado no centro do lote, conhecida por “Fórmula de Adiron”³, criou um espaço empobrecido. Esse padrão, associado a imagens produzidas pelo marketing imobiliário e à escalada da violência urbana, construiu um padrão de moradia que nega o espaço público, a urbanidade e a diversidade dos centros urbanos.

A transferência ideológica desses “valores” para todas as classes sociais, associada à legislação urbanística e edilícia que reforça essa tipologia, engendra o abandono de alternativas formais que poderiam viabilizar melhor qualidade urbana e ambiental. Por outro lado, a perspectiva de traduzir conceitos,

² O projeto de pesquisa é resultado das atividades desenvolvidas de integração e produção conjunta entre LABAUT (em torno do Conforto Ambiental Urbano) e LABHAB (sobre as diversas modalidades de Habitação de Interesse Social e acesso à cidade e à moradia).

³ O dispositivo determinava que os edifícios que reduzissem a taxa de ocupação (TO) eram beneficiados com um coeficiente de aproveitamento (CA) maior, de forma gratuita ao incorporador, sem contrapartida de interesse coletivo. A redução da TO não representava uma opção técnica com implicações ambientais, já que as garagens poderiam ocupar o subsolo, impermeabilizando a área do lote, mas sim o resultado do estabelecimento de um padrão urbanístico.

hipóteses e princípios subjacentes em desenhos, em forma urbana, para que materializados e visíveis tornem mais fácil avaliar o impacto e o significado formal e ambiental das escolhas de princípios, conceitos e índices urbanísticos é contribuição inadiável.

O trabalho de pesquisa em curso adota como áreas de estudo dois perímetros de ZEIS na área central da cidade de São Paulo. Essa tipologia de zona foi incluída no Plano Diretor de São Paulo como instrumento de políticas habitacionais na medida em que destaca porções do território municipal que se tornam prioritárias para a produção e regularização de Habitação de Interesse Social (HIS), buscando interferir na dinâmica fundiária e lançando mão de mecanismos voltados à redução do preço da terra ou imóveis, tornando-os mais interessantes tanto para a produção pública quanto privada.

No entanto, o que se observa é que a normativa urbanística opera com parâmetros urbanísticos que não se articulam a parâmetros de forma e desenho, seja em termos de plano de massa, do simples gabarito, ou das condições das unidades habitacionais. A aplicação de tais parâmetros, considerando-se a utilização do Coeficiente de Aproveitamento (CA) máximo permitido para a zona, pode levar a uma densidade líquida de 2.500 a 3.000 hab/ha, muito elevada se aplicada em área contínua e extensa. Isso evidencia a inconsistência da normativa que se torna visível quando se traduzem os parâmetros sob a forma de desenho. Assim, a potencial viabilidade econômica se traduz em inviabilidade urbanística.

Para promover qualificação urbana e ambiental dessas regiões com Habitação de Interesse Social é fundamental articular critérios de projeto arquitetônico, de forma de assentamento e de tecnologia. O Estatuto da Cidade propõe instrumentos para promover a função social da cidade e da propriedade. Os Planos Diretores – e entre eles o Plano Diretor Estratégico de São Paulo – procuram aplicá-los, estabelecendo fundamentos e regulação que, se por um lado operam conceitos e princípios, por outro não os materializa em termos de desenho urbano e do produto espacial resultante.

Por fim, conclui-se reiterando que a qualificação urbana e ambiental de áreas centrais paulistanas precarizadas só se viabiliza com a promoção, conduzida pelo Estado, nessas áreas, da Habitação Econômica. Por outro lado essa habitação deverá ter alta densidade para melhor aproveitamento da boa localização e um desenho urbano que propicie ambiente estimulante e diversificado, com tipologias que tirem proveito da condição de centralidade.

Isso implica, por outro lado, assumir uma concepção de metrópole que confia na cidade enquanto centro dinâmico nacional, expressão de um merca-

do interno e capacidade instalada que lhe asseguram consistência econômica e altíssima especialização e unicidade. Contrapõe-se, assim, a uma avaliação que sonha um “espaço globalizado”, glamurizado e identificado com um setor terciário superior (consultoras, financeiras e sedes de direção de grandes empresas), considerado como de inserção global, cuja potência se mostra, no entanto, frágil e remota, conforme evidenciam projetos de operação urbana como a “Nova Luz”, hoje promovidos pela Prefeitura de São Paulo.

O centro da cidade e a cidade como centro projeto urbano e inserção econômica

Conforme desenvolvido até aqui, o repovoamento da área central é aspecto relevante no debate sobre o meio ambiente urbano. Mas isso implica em que se observe o centro histórico da cidade junto da condição de centralidade da economia metropolitana no contexto brasileiro, ao lado da condição periférica que representa no jogo econômico global. Essa dupla articulação, que configura as práticas hoje vigentes, é o que se procurará evidenciar e questionar quanto a perspectivas de futuro e de transformação.

Procura-se, a partir deste ponto, desenvolver uma discussão sobre os projetos urbanos formulados para o núcleo da Região Metropolitana de São Paulo, área central do município de mesmo nome.

São Paulo cresceu lentamente até o século XIX. A constituição de um segundo núcleo de atividades do setor terciário (particularmente área financeira) teve início em meados da década de 1950, com os primeiros edifícios na Avenida Paulista. Esse movimento não chegou, no entanto, a causar grande impacto no centro principal, que seguiu sólido nos setores financeiros e judiciais.

No entanto, o novo surto de crescimento demográfico acelerado da cidade nos anos 1970 e o padrão de circulação apoiado no automóvel e num sistema de transporte coletivo sobre pneus, com lógica rádio concêntrica, reforçou o centro como ponto de passagem, congestionado de veículos e de pedestres.

A construção do Metrô como solução para melhorar a mobilidade metropolitana potencializou o centro como local de entroncamento de transportes, aumentando consideravelmente o fluxo de pessoas na região.

A transferência da moradia, comércio e serviços de mais alta renda em direção ao Sudoeste se intensificou e o centro passou a concentrar comércio e serviços mais populares. A partir de então, iniciou-se a trajetória de projetos para o centro, que se propunham a requalificá-lo.

Silva (2004), faz o agrupamento de três conjuntos de ações que foram

implementadas durante a década de 1970 na área central. O primeiro foi a implantação das estações do Metrô, acompanhadas de obras em espaços públicos ao redor, como na Sé e São Bento. O segundo grupo consistiu na implantação de ruas de pedestres (calçadas) e obras de restauro de edificações e de espaços públicos – Pátio do Colégio, Edifício Martinelli, Viaduto Santa Ifigênia. O terceiro grupo de intervenções foi a realização do inventário de edificações de interesse histórico, arquitetônico e cultural.

A partir do início dos anos 1990, último período da gestão de Luisa Erundina, cuja proposta era “inversão de prioridades” e investimento na periferia e áreas pobres da cidade, teve início uma reação que começa a pautar uma imagem que associa a concentração de transporte coletivo e as ruas com grande circulação de pessoas e, conseqüentemente, de comércio ambulante, à ideia de “degradação” urbana da área central e da necessidade de “revitalização”.

Terminada a gestão, surge o Programa “Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo” (Procentro, 1993-2000), esboçado inicialmente durante a gestão municipal de Paulo Maluf (1993-1996). Foi com o Procentro que se iniciou a ideia de contrair empréstimo internacional – Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – para intervenção na área central.

No campo dos movimentos de moradia se intensificam as ocupações de edifícios abandonados, iniciadas pouco antes. A questão da moradia no centro passa a ser uma demanda explícita e um confronto de projetos em relação à cidade e a seu centro, do ponto de vista funcional e como referencial simbólico, é claramente colocado.

Pode-se avaliar que a gestão da prefeita Luisa Erundina (1989-1992) pautou na prática e simbolicamente a “inclusão” e a ampliação de oportunidades aos mais pobres, postura imediatamente contraposta na gestão seguinte, de Paulo Maluf, que apontou no sentido de um centro a ser repaginado.

A partir de 2001 (gestão da prefeita Marta Suplicy) foi formulado o Programa “Morar no Centro”, considerando a oportunidade de construir uma política habitacional na área central. No entanto, inserida no Programa “Ação Centro”, precisava também contemplar as exigências colocadas pelo BID⁴, como a valorização imobiliária e efetiva e transformação do perfil econômico e social. Isso a tornou de certa forma ambígua, ao preconizar simultaneamente a atração de atividades e camadas de renda média e alta para o centro, mantendo também a população de baixa renda, já moradora.

As gestões municipais seguintes retomaram a visão do centro elitizado.

⁴ Banco Interamericano de Desenvolvimento.

De um modo mais simbólico-ideológico no período (2005-2006), de forma mais pragmática e com visão de mercado a partir de 2007.

No meio político e simbólico, e mesmo em parte do meio técnico, prevalece o discurso sobre a “revitalização”, “requalificação” e “reabilitação”, em consonância com um ideário internacional sobre a “cidade-global”. Há uma evidente intenção subjacente aos projetos urbanos em trazer atividades do setor terciário superior e a classe média para a área central, enquanto, conforme Kara-José (2010), esteve presente, desde a década de 1950 até o momento presente, a concentração de usos e atividades (moradia, empregos, comércio e serviços) voltados para camadas de renda baixa e média baixa na área central.

Esse aspecto é bem expresso pelas propostas e ações na área da Luz, caso paradigmático dentre os novos projetos para o centro. As propostas parecem ter-se pautado pela busca de reconfigurá-la para o padrão global de atividade econômica.

O projeto derrapa há anos. Erro absoluto de avaliação. O “centro de todos” é indesejado por princípio por uma atividade que busca diferenciação e se vê “exclusiva”.

O projeto Nova Luz explicita esse desencontro. O setor terciário superior internacionalizado só buscaria esse espaço se inteiramente reconfigurado e, se inteiramente reconfigurado, perderia sua dimensão histórica e simbólica de centro.

A política urbana e seus limites

A inclusão da questão ambiental na esfera urbana leva à reflexão sobre a própria natureza da Política Urbana e de seu alcance.

Movimentos sociais urbanos a partir da década de 1980 desencadearam ação contra-hegemônica e de reivindicações, numa forma de contestação que visava pautar novas formas de fazer, participativas e autogestionárias. Nos anos 1990, foram articulados fóruns e redes e tomou corpo a tarefa de formalizar as estruturas de gestão pública participativa conquistadas na Constituição de 1988.

Desde os primórdios desses movimentos organizados no final dos anos 1970, configurou-se um longo período, de quase 30 anos, em que aquilo que era contestação, resistência, reivindicação, foi parcialmente incorporado enquanto políticas públicas, pelo menos em sua formulação.

Essa experiência propositiva, no âmbito do consumo coletivo, foi, em alguma proporção, incorporada em políticas nacionais setoriais – saúde, crian-

ça e adolescente, assistência social e mesmo na habitação – que passaram a contar com fundos públicos específicos, de aplicação e gestão municipal, com conselhos eleitos de modo paritário.

Têm por origem experiências participativas, de democratização de políticas públicas a partir de uma prática empreendida em alguns municípios durante as décadas de 1970 a 1990, em que se conjugou a existência de movimentos organizados e governos municipais abertos à implementação dessas propostas.

No Brasil essa condição assume aspectos particulares, peculiares e talvez circunstanciais. O período militar dominou por mais de vinte anos a União e os estados, permanecendo, no entanto, nos municípios, a eleição de prefeitos e vereadores. Isso permitiu que os municípios fossem espaços de contraposição, o que foi de fato praticado particularmente nos municípios das periferias metropolitanas, uma vez que os municípios núcleos dessas Regiões Metropolitanas (capitais de estados) seguiram com prefeitos nomeados até o final de 1982.

A presença nos bairros de organizações locais deu início a movimentos reivindicativos por água, saúde, creche, que deram fôlego a projetos de políticas públicas forjadas, formatadas, no meio popular, tanto em conteúdo quanto na forma de gestão participativa, de democracia no cotidiano.

Ocorre que na organização do Estado brasileiro cabe fundamentalmente à União regular a esfera da produção – diretrizes da economia e grandes infra-estruturas – sendo os estados e particularmente os municípios os responsáveis pelo dia a dia da vida social, pelas políticas públicas associadas à reprodução da força de trabalho. Foi nessa esfera em que se organizaram e cresceram os movimentos sociais urbanos e se construíram propostas de políticas públicas. Posteriormente os movimentos se estruturaram em organizações nacionais, mas seu objeto seguiu sendo a esfera das políticas públicas, que respondem à reprodução da força de trabalho.

Ao lado de avanços nas áreas da saúde, criança e adolescente, assistência social, constituiu-se algo novo na gestão de muitas cidades brasileiras por meio de um conjunto de práticas e programas urbanos que buscavam requalificar áreas de moradia precária e produzir novos espaços de inclusão social e política. Houve ganhos inquestionáveis nesse campo, mas todo o processo não continha elementos a aportar à esfera da produção e ao desenho de um modelo de desenvolvimento. A reflexão sobre a produção da cidade, parcialmente expressa no Estatuto da Cidade, não levou à indagação quanto à produção como um todo.

O Movimento da Reforma Urbana levantou desde seus primórdios uma questão central, cuja diretriz de enfrentamento resultou incluída na Constituição de 1988, artigo 182. A valorização imobiliária – assim entendida como a valorização das localizações urbanas – é produto da sociedade: investimentos públicos e privados; portanto cabe retornar à essa mesma sociedade de modo repartido, pautado pelo interesse público. Foram consolidados conceitos como a Função Social da Cidade e da Propriedade Urbana; foram criados instrumentos como o IPTU progressivo no tempo para imóveis subaproveitados bem como a outorga onerosa de direito de construir.

A possibilidade de aplicação desses instrumentos requereu treze anos de disputas e tramitação, até a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. Mas a desconstrução das ideias-força começa, no entanto, já no próprio Estatuto da Cidade, com a incorporação do instrumento das Operações Urbanas, que se apoia no mesmo fundamento da outorga onerosa, mas que, ao aplicá-la na própria área em que é gerada, valoriza essa mesma área, devolvendo assim com uma mão ao proprietário aquilo que cobrou com outra.

Só que, além disso, a valorização dos imóveis, uma vez que portadores de uma localização urbana, não é produto apenas do investimento feito na área, mas também da escassez, pela irreprodutibilidade. E quando um produto é escasso e pouco reprodutível (boa localização, com infraestrutura, transporte e emprego próximo, condições ambientais adequadas) e há mais dinheiro no mercado (como ocorrido com a disponibilização aportada pelo Programa “Minha Casa Minha Vida”), os preços aumentam. Esse aumento acaba por restringir o acesso. E para reduzir os danos desse processo ainda não se criou instrumento eficaz.

Inserir a questão ambiental de fato na esfera urbana implica em garantir para todos adequada condição de assentamento. Implica em evidenciar que o modo inadequado de tratamento dado à natureza é parte da relação dessas condições com o modo de produção e o padrão pautado pela sociedade de consumo. Implica consequentemente em reconhecer as limitações das Políticas Urbanas.

Referências

BITTAR, J. (Org.). *Modo Petista de Governar*. São Paulo, PT, 1992.

BRINDLEY, T., RYDIN, Y., STOKER, G. *Remaking Planning - the politics of urban change*. 2ª. edição, revisada. Londres: Routledge, 1996.

FUKS, M. *Conflitos Ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

GODOY, S. *Cooperação internacional, desenvolvimento local e disputa de hegemonia: as experiências de Montevidéu (Uy), Rosário (Ar), e Santo André (Br)*. Dissertação (Mestrado), PROLAM-USP, 2011.

KARA-JOSÉ, B. *A popularização do centro de São Paulo: um estudo de transformações ocorridas nos últimos vinte anos*. Tese (Doutorado), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2010.

LABHAB FAUUSP, biblioteca. <<http://www.fau.usp.br/labhab>>

MARICATO, E. *Formação e impasse do pensamento crítico sobre a cidade periférica*. São Paulo, mimeo, revisão julho de 2010.

MARTINS, M. L. R. Atualização do pensamento sobre a cidade, a região e o território – para estimular o debate. In: SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DO ENSINO E DA PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 5. Universidade Federal de Santa Catarina. *Anais...* Florianópolis: ANPUR, 2010 (CD-ROM).

_____. São Paulo, centro e periferia; a retórica ambiental e os limites da política urbana. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 59-72, 2011.

MARTINS, M. L. R.; FERRARA, L. N. A retórica ambiental na metrópole e a produção do espaço urbano periférico. SEMINÁRIO INTERNACIONAL METRÓPOLES, DESIGUALDADES E PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO. IPPUR-UFRJ. *Anais...* Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 26 a 29 de agosto de 2010.

MARTINS, M. L. R. e RODRIGUES, R. M. Parâmetros Urbanísticos e Desenho Urbano na produção de Habitação de Interesse Social em São Paulo. SEMINÁRIO POLÍTICA E PLANEJAMENTO (PPLA), 1. 2010. *Anais...* Curitiba: Ambiens, 2010.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO/EMURB. *Caminhos para o Centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo*. São Paulo: PMSP/EMURB, 2004.

Trabalhos finais da disciplina AUP-0274 – Desenho urbano e projeto dos espaços da cidade e AUP-0545 – Habitação de Interesse Social. Departamento de Projeto da FAUUSP. Anos 2007-2010.

SILVA, H. M. B. (coord). *Oportunidades e limites para a produção de habitação social no centro de São Paulo*. Relatório de pesquisa. São Paulo: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

SILVA, L. O. da. Decadência e reabilitação do centro de São Paulo. In PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Ação para o Centro de São Paulo*. São Paulo: EMURB – PMSP, CEBRAP, CEM, 2004. CD-ROM.

SOMEKH, N. Programa Ação Centro: reconstruindo a área central de São Paulo. In PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Ação para o Centro de São Paulo*. São Paulo: EMURB – PMSP, CEBRAP, CEM, 2004. CD-ROM.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9. 2001. Rio de Janeiro, *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR, 2001.

VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, Lincoln Institute, 1998.

ZACHARIASEN, C. B. *De volta à cidade. Dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume, 2006.

Relações entre política, ambiente, escala e a região Amazônica na América do Sul

Maria Célia Nunes Coelho
Maurílio Abreu Monteiro
Estêvão José da Silva Barbosa

Nos debates dos ambientalistas e dos economistas, em geral, as dimensões escalares e políticas são usualmente negligenciadas. Raramente atenta-se para o fato de que as escalas de análises não são dadas, mas identificadas. São elas concepções, construções sociais, políticas e temporais (classificadas, por isso, como escalas de concepções ou de ações políticas espacializadas e datadas). Em virtude da diversidade das escalas espaciais e da complexidade das relações entre desenvolvimento e sociedades, ressaltamos que a dimensão espacial contém as dimensões sociais e políticas e que o raciocínio dos geógrafos bem como dos ambientalistas, economistas, sociólogos e demais cientistas sociais tende a ser, desse modo, multiescalar, interescalar e intraescalar. Pretendemos então enfatizar a contribuição potencial da geografia política às análises com ênfase no regional.

Em face desses problemas escalares, abordamos nesta exposição as celeumas geradas pelas questões energético-ambientais da produção e transmissão de energia por usinas hidrelétricas, térmicas e nucleares que foram ampliadas mais ainda pelas tragédias vividas pelo Japão, pelos problemas enfrentados pelas usinas de Jirau e Santo Antônio no rio Madeira (RO), bem como as polêmicas suscitadas pela hidrelétrica de Belo Monte no rio Xingu, cuja suspensão fora requisitada pela Organização dos Estados Americanos (OEA)¹ e foi criticada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA) e Ministério Público. Acrescentamos ainda a fala oficial dos analistas dos governos na condição de gestores e defensores para os quais todas (as áreas geográficas e grupos sociais) são beneficiadas por aqueles empreendimentos – quer via acesso e consumo de energia quer em termos de geração de empregos e rendas. Essa é uma questão fundamental na Amazônia sul-americana, vista a construção das hidrelétricas e a exploração de vários campos de gás e petróleo.

¹ Conforme notícia veiculada por diferentes mídias em 15 de abril de 2011.

Nossa análise diz respeito às estratégias políticas destinadas à ampliação das redes logísticas de transporte e de energia (hidrelétricas e gás natural) e à produção de “novos” espaços voltados à expansão capitalista na Pan-Amazônia nesse início do século XXI. Sem esquecer as articulações entre escalas, abordamos a formação e a reestruturação das regiões nas áreas de fronteira internacional envolvendo a Amazônia brasileira, peruana, colombiana, venezuelana e boliviana.

Uma questão central a ser aqui discutida é a de quem planeja o futuro energético na Pan-Amazônia? Além disso, perguntamos: quais são os envolvimento dos atores sociais situados em diferentes escalas de concepção e de ação? Nos estudos sobre política regional de que forma as análises espaciais e geográficas são importantes no exame dos processos interpretados? Que concepções políticas são refletidas nas espacialidades definidas segundo cada temporalidade?

As concepções de escalas e o sentido do político

Segundo Smith (2004, p. 194), “escala é comumente tratada ou como algo natural ou como uma escolha metodológica”. Atesta o autor que há muitas concepções de escalas: representacional, operacional, descritiva, cartográfica e assim por diante. O termo é, portanto, polissêmico, razão por que ele não pode aparecer como um conceito já dado, nem tampouco ser uma escolha *a priori*. As mudanças nos seus significados requerem não só explicitação do termo usado como também uma investigação acerca da história social do conceito de escala e suas mutações.

Em geral, as escalas são apresentadas como: recurso dimensional que permite mensurar fenômenos a serem observados; recurso espacial (espaço absoluto, relativo e relacional); recurso conceitual que possibilita abordar unidades geográficas (regiões, territórios, paisagens etc.); e, enfim, artifício analítico-interpretativo que dá visibilidade ao real, politicamente criado.

A concepção de escala em pauta ou escala de concepção não se confunde com os conceitos de escalas cartográficas e de escalas operacionais. Complementada pelas escalas de gestão (PIRES DO RIO, 2008 e 2009), as escalas, na concepção de Smith (2004), tratam da abordagem dos recortes espaciais e das decisões e ações políticas, especificamente, orientadas para produção de espaços propícios à expansão capitalista. Nesse caso, sua função é orientar, direcionar, organizar e redefinir o desenvolvimento ou uma dada (re)estruturação espacial no mundo capitalista. Por estar envolvidos aí encadeamentos de decisões e ações políticas podemos falar de novas políticas de escalas.

Em suma, nesses termos, escala no sentido aqui abordado é concebida de forma a criar ou recriar espaços ou ambientes propícios ao desenvolvimento capitalista de determinadas atividades econômicas especificamente as que atendem a demandas pelo mercado internacional. Espaços selecionados são planejados, construídos e reconstruídos em virtude de condições naturais e artificiais criadas por decisões políticas, por meio de políticas e de ações articuladas e combinadas, espaços são planejados, construídos e reconstruídos. Assim, a noção de escala de concepção como um recurso conceitual que possibilita abordar unidades espaciais ou regiões como recortes territoriais a serem valorizadas pelo Estado, instituições financeiras, grandes empresas² e sociedades civis e a serem dinamizadas de acordo com ideias, teorias ou modelos adotados por agentes governamentais conectados com redes internacionais.

Interligações energéticas e a Pan-Amazônia³

De acordo com Bia Rodrigues e João Paulo Charleaux (2010), enquanto a balança comercial de energia de países como Brasil e Peru, é negativa (demonstrando consumo interno maior do que a produção), Bolívia, Colômbia, Venezuela e Equador produzem mais do que consomem.

No atual contexto desenvolvimentista⁴ do Brasil e da América do Sul, a associação entre redes de energia e desenvolvimento industrial permanece como uma assertiva incontestável, tornando a interligação energética uma maior ambição dos sistemas operadores nos países da América do Sul. No caso brasileiro, segundo a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) (2008), existem várias tentativas de estabelecer conexões energéticas entre a Amazônia brasileira e o Centro-Sul do país. O linhão de Tucuruí transmitirá energia para Manaus e Macapá. O projeto do Consórcio IE Madeira⁵ ligará

² Grande em termos de tamanho, receita, volume explorado ou produzido industrialmente e em capitais.

³ Por Pan-Amazônia estamos entendendo não só parte do Brasil ou a Amazônia brasileira, mas também a países da América do Sul parcialmente contidos no bioma amazônico ou países assinantes do Pacto Amazônico.

⁴ Trata-se de uma referência a uma ideologia de Estado que marcou amplamente os países das Américas nas décadas de 1950, 1960 e 1980. Desenvolvimentismo, dentre outras coisas, caracterizou os esforços de desenvolvimento fundamentado no processo de industrialização dos países periféricos fomentados pelos Estados. Tais países eram identificados, por Fernando Henrique Cardoso e outros autores, pelo processo de desenvolvimento industrial dependente dos países centrais.

⁵ Esse consórcio é formado por FURNAS (24,5%), Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf) (24,5) e Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista (CTEEP) (51% de participação). Essa última é filial da Interconexión Eléctrica S. A. (ISA) ou (IES), uma multinacional colombiana. (Revista America Economia, 2011, p.100).

Rondônia à rede nacional, por meio da construção do linhão de transmissão de energia produzida pelas usinas de Jirau e Santo Antônio, em processo de construção, naquele estado. Com o linhão de Tucuruí-Xingu-Jurupan (PA) busca-se implantar ligações energéticas entre o Pará e o Sudeste brasileiro.

Apesar das barreiras impostas pela infraestrutura de transportes e o ainda reduzido desenvolvimento urbano-industrial da fronteira internacional na Amazônia, os sistemas de cogeração de hidrelétricas e termelétricas movidas a gás natural nessa porção da América do Sul são tidos na contemporaneidade como uma das formas de complementar o parque gerador em pontos-chave de consumo, geralmente localizados fora da região, reduzindo a fragilidade das redes de distribuição de energia.

O gás natural é um combustível fóssil considerado por seus defensores como o mais adequado ao abastecimento dos centros urbanos e aos empreendimentos industriais pela relativa abundância na América do Sul e por não gerar poluição. Sua queima é considerada completa e não geradora de resíduos particulares. Por meio da maior oferta de gás natural e de energia hidrelétrica, países da América do Sul, como o Brasil, a Bolívia e a Venezuela, e da América Norte, como o México, planejam expandir a segurança do abastecimento e, ao mesmo tempo, contribuir para a evolução do mercado com vistas ao abastecimento de países pouco abundantes e isentos em gás natural⁶.

Em suma, o sistema interligado de energia elétrica combinando água, gás e óleo, planejado pelos Estados nacionais na América do Sul, com apoio das instituições financeiras internacionais, intracontinentais e nacionais, e das grandes empresas interessadas, transnacionais e nacionais, é ou tende a ser uma realidade.

Política, espaço, ambiente e contemporaneidade

Na análise das relações entre Política, Espaço, Ambiente e Contemporaneidade, abordamos aqui três aspectos inter-relacionados:

⁶ Segundo artigo de Cristina Santos, o gás voltou a se destacar no cenário mundial e consequentemente na América do Sul. Segundo seu relato, o presidente da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), Maurício Tolmasquim, disse: "O maior obstáculo para o gás era o preço, que hoje mudou". E que o país [Brasil] não pode depender exclusivamente da hidroeletricidade (SANTOS, C., 2011, p. 96). Para a autora, "desde 2006, quando foi surpreendido pela ameaça de suspensão do fornecimento do gás da Bolívia, o Brasil tem investido em infraestrutura e exploração em seu próprio território" (SANTOS, C., 2011, p. 97).

O Sentido da Escala na Dimensão Política

O sistema energético interligado contemporâneo, como todo objeto construído, é oriundo de decisão política escalar. Assim, a política revelada contém e está contida na escala. Esse fato político, bem como a dimensão escalar dele recorrente precisa ser considerado. Nesse caso, a natureza dos conflitos pode ser global, nacional, regional (entre departamentos, municípios de diversos países ou entre estados e municípios de um mesmo país) ou mesmo local, e pode envolver empresas e grupos sociais locais de uma região.

No nível global, as tensões geradoras potenciais de conflitos entre países subordinados à economia dos países centrais (Estados Unidos, países industrializados europeus, aos quais se somam, nesse início do século XXI, países asiáticos grandes consumidores de matérias-primas) dizem respeito às disputas travadas entre os primeiros (os países altamente industrializados) por acessos a recursos e à competição por mercados entre países periféricos ricos em matérias-primas. Nesse contexto, há a adequação dos países da América do Sul a uma situação de economia subordinada definida ou imposta na escala mundial, pelas instituições financeiras globais ou a situação de economia dependente dos países importadores de matérias-primas. Contemporaneamente, no entanto, os países ricos em matérias-primas minerais visam não só atender as demandas dos países europeus e asiáticos por *commodities*, mas também a criação de cadeias produtivas e a exportação de produtos semiacabados, a exemplo do alumínio. Considerando a posição na divisão internacional dos países subordinados, não fica difícil deduzir que não só os poderes do global e do nacional afetam a região e os locais nos países periféricos, mas que também o poder, particularmente local, afeta o global, o nacional, o regional e o próprio local. No entanto, a decisão sobre a construção de redes energéticas está atrelada, sobretudo, aos interesses internacionais.

Nos níveis nacionais, uma constatação ideológica equivocada é a de que todos os países, unidades geográficas e sociedades em todas as escalas consideradas são beneficiados pelos empreendimentos energéticos. Tendem a prevalecer os interesses globais e nacionais adequados aos atendimentos das demandas dos países europeus e asiáticos por *commodities* e pelas medidas dos países do continente visando a geração de regiões de produção e ainda a criação de cadeias produtivas.

O Sentido da Dimensão Geopolítica e da Geoeconomia⁷ na Integração Regional Envolvendo Países Vizinhos

Na escala intracontinental há uma intenção de superação de política-militar (exclusiva de controle e defesa) para o de fronteira com ênfase econômica em “áreas chaves” das fronteiras políticas, e a meta de integração física e econômica entre territórios, regiões e entre países, que compõem a Iniciativa para Integração da Infraestrutura da América do Sul regional Sul-Americana (IIRSA)⁸. Visando a integração energética, o Conselho da UNASUL⁹ pode vir a ser um importante foro de entendimento entre países.

Segundo o Ministério do Planejamento do Brasil, a UNASUL poderá ser especialmente útil nas relações com a Venezuela e a Bolívia, países que atribuem grande importância ao tema devido à condição desses países como exportadores de energia. Na medida em que o Brasil vem incrementando seus investimentos na área de energia na América do Sul por meio, por exemplo, da expansão das atividades da Petrobras e da Eletrobras, o Conselho Energético poderá atuar na definição de regulamentos referentes ao setor. O país tem buscado o aprofundamento da parceria energética com a Bolívia, o Peru, a Colômbia e a Venezuela por meio do incentivo à expansão do processo de internacionalização de empresas brasileiras.

Os países citados desenvolvem ainda ações com vistas a promover a integração regional energética sul-americana. Por meio da cooperação e da complementaridade dos sistemas energéticos, os governos têm procurado ampliar capacidades de produção de óleo, de gás e de hidroeletricidade, estimulando

⁷ Enquanto a geopolítica trata do Estado-nação e demais forças políticas, a geoeconomia estuda os circuitos de circulação de capital e de mercadorias, particularmente, e analisa as forças econômico-financeiras responsáveis pelos rumos de cada economia estudada. Egler (2009, p. 46) cita Cowen e Smith (2009), autores que consideram a importância da Geoeconomia social “em três domínios: o efeito dos fluxos supranacionais sobre a segurança territorial, os impactos da lógica de mercado sobre segurança social e a ‘re-significação’ do Estado nacional como agente geoeconômico submetido frequentemente à lógica privada”. Fundamentado em Harvey (2003), de acordo com o qual esse autor (Egler) cita a seguinte frase: “o capitalista opera no espaço e no tempo contínuo, enquanto o político opera em um espaço terrorizado”, Egler (2009, p. 47) afirma que o campo da geoeconomia consiste “em como interconectar as distintas localizações e garantir a constante e segura circulação de mercadorias e capitais”.

⁸ A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) é um programa dos países da América do Sul que visa promover a integração por meio da integração física desses países, com as redes de infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações, mediante ações conjuntas. Segundo documento do Ministério do Planejamento do Brasil: “A ideia de formar a IIRSA se originou a partir da experiência brasileira de planejamento territorial, conhecida como Estudo dos Eixos, realizada pelo Ministério do Planejamento (MP) em conjunto com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no ano 2000, que planejava o país a partir de regiões identificadas por seu inter-relacionamento econômico”.

⁹ UNASUL é uma união intergovernamental que integra países da América do Sul pertencentes ao Mercado Comum do Sul (Mercosul) e à Comunidade Andina de Nações (CAN), visando o desencadeamento de processos de integração regionais sul-americana.

a cooperação com vistas à integração de redes de distribuição de energia, por meio da disseminação de oleodutos, gasodutos, usinas hidrelétricas e produção bioenergéticas. Nesse caso, a geopolítica está na passagem de uma defesa político-militar para ênfase na geoeconomia, baseada não só no comércio internacional, mas também no desenvolvimento, particularmente, de redes-técnicas infraestruturais, e esta pode ser a grande estratégia do momento.

Na América do Sul, os interesses estratégicos regionais poderão justificar a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e da Petrobras na expansão dos setores de transporte e energéticos. No âmbito do Estado brasileiro, da Petrobras¹⁰ e do BNDES, em face do pouco interesse do capital privado no campo infraestrutural, os defensores do desenvolvimentismo argumentam que o Estado e suas instituições financeiras ou empresariais precisam arcar com a infraestrutura intracontinental.

Nas interações entre Estados e atores institucionais e atores na escala dos locais, a questão da cidadania requer maiores atenções às “necessidades dos povos da floresta”. Os projetos brasileiros como “Minha Casa Minha Vida”, “Luz para Todos” e de “Inclusão Digital” precisam ser estendidos aos povos de toda a fronteira (econômica ou internacional)¹¹. Na escala dos países da América do Sul, há que se considerar problemas de autonomia e de isonomias entre regiões e nações.

Percebe-se que uma nova geopolítica encontra-se em andamento. Há uma tentativa de combinar a geopolítica com a geoeconomia e com uma geosolidariedade. Particularmente, no caso da geoeconomia, essa perspectiva analítica não pode ser reduzida a meros desdobramentos de uma geopolítica, mas precisa ser vista como complemento teórico indispensável para a interpretação da dinâmica espacial considerando as articulações entre a escala global e as escalas regionais, internacionais ou nacionais e as escalas locais a serem enfatizadas (EGLER, 2008 e 2009 e PIRES DO RIO, 2008 e 2009).

¹⁰ Segundo Pacheco, Paula (2011): “A Petrobras atua na América Latina, além do Brasil, há mais de três décadas. Somente, neste ano [2011] a empresa investirá US\$1.3 bilhão na região. Os projetos da Petrobras têm foco na exploração e na produção de petróleo e gás” (PACHECO, 2011, p.66).

¹¹ Por fronteira econômica entendemos as áreas de expansão da produção de **commodities** enquanto a fronteira política se refere às áreas transfronteiras, no limite entre países vizinhos. As fronteiras econômicas podem estar temporariamente, em alguns casos ou situações, superpostas.

O sentido Social e Político do Ambiental na Pan-Amazônia

Enquanto alguns ambientalistas e acadêmicos da área física (conhecidas como ciências naturais) geralmente não pensam num sentido sociopolítico do planejamento, os cientistas sociais pensam o ambiental como construção físico-social, e, nesse caso, a leitura desse ambiente tende também a ser mais social do que física.

Em primeiro lugar, indagamos aqui: quais são as especificidades sociais, históricas e físico-ambientais das fronteiras políticas na Pan-Amazônia e as possibilidades econômicas visadas pelos governos? Quais as especificidades dessa área geográfica e da história dos grupos sociais, étnicos e não étnicos aí existentes?

Em segundo lugar, na porção correspondente às fronteiras internacionais na Amazônia, deparamos com o fato de que as redes-técnicas ligarão unidades de áreas ou ambientes e povos ainda não conectados ou até mesmo desconhecidos. As mudanças de escalas tenderão a revelar especificidades ambientais e sociais até então ignoradas ou negligenciadas.

Assim, apesar das tendências às generalizações homogêneas, ao abordarmos povos diversos verificamos que o sentido de Natureza não é o mesmo para povos étnicos de origens similares ou não, para ambientalistas, ruralistas e empresários do extrativismo vegetal, animal e mineral e da transformação industrial das matérias-primas em qualquer parte da Pan-Amazônia. Isso, entretanto, não elimina as comparações possíveis que necessariamente precisam de cuidados específicos, evitando-se as tentativas de generalizações.

Qual, no entanto, é a visão de Natureza para a grande empresa mineradora, por exemplo, e qual é a visão de Natureza dos vários “povos da floresta”¹²? Ambos (empresa e povos da floresta) são interessados numa economia extrativa, porém clama-se por nova Era do extrativismo mais associada às atividades de agregação de valor e autonomias dos povos sobre seus destinos.

Essas visões de natureza ou das necessidades dos objetos infraestruturais ou mesmo das utilidades dos empreendimentos não são as mesmas nem mesmo para atores diferenciados em qualquer parte do Brasil ou das fronteiras políticas com o Brasil. Há, portanto, que perguntar: qual o significado de cada um dos problemas adquiridos nos discursos de cada ator, ou de cada grupo social considerado na fronteira política, correspondente à Pan-Amazônia?

¹² Aqui, por povos da floresta mencionamos povos nativos e migrantes de diferentes origens e gerações que vivem na e da floresta.

Embora as diretrizes do Estado sejam fortemente marcadas pelas regras mundiais/globais e nacionais e padrões pré-estabelecidos de atuações das grandes empresas nos países periféricos, as especificidades regionais/locais podem fortalecer atores locais fazendo com que suas intenções modifiquem os rumos das negociações mudando os planos iniciais dos Estados nacionais e das empresas, a partir das resistências de atores locais atuando em redes sociais e espaciais.

A (Re)Estruturação da Amazônia Ocidental e Integração Sul-Americana

As construções de “novos” espaços seguem permeadas por objetivos tais como vencer distâncias em relação aos mercados consumidores, investir em transporte e em energia e ainda alcançar a competitividade das *commodities* locais. Sem produção energética forte é difícil construir e manter a economia extrativa apoiada em indústria de transformação e promover o desenvolvimento autossustentado.

Nesse sentido justificam-se os esforços de promover a produção e distribuição energética. Um resultado disso é que o desenho, as formas das redes de energia, de transporte demonstram uma expansão para o oeste da Pan-Amazônia; percebendo também a tendência dos sistemas de geração e distribuição de energia à atuação em alianças e redes. Tudo isso implica interesses, intenções e concepções diversas e formações regionais.

Os contextos político, social, ambiental e cultural mudam sempre e precisam ser reexaminados, bem como os processos políticos que são multivariados e necessitam que as escalas sejam combinadas para que as nuances interpretativas possam ser identificadas e analisadas.

Atores Sociais, Suas Escalas e Conflitos

Os conflitos são vistos nesse trabalho como dimensão constitutiva das relações sociais e das produções de “novos” espaços e territórios, articulados às escalas políticas de atuações dos atores sociais pertencentes aos níveis hierárquicos diversos, às adoções dos modelos econômicos considerados pelos economistas e políticos como apropriados. São expressões de desigualdades e poder.

A ideologia de Estado justifica a necessidade de coerção organizada na forma de monopólio estatal da violência legítima. Os empresários, os atores vinculados aos setores financeiros, os políticos das instituições partidárias e

os planejadores do setor energético, em específico, representam a elite privilegiada que exerce poderosa influência sobre os Estados nacionais. Aproximando ou não a concepção de conflitos associados à questão sindical e à questão de terra daquela própria da matriz da época das ditaduras da segunda metade do século XX, aos conflitos rurais ou urbanos foi acrescentada a dimensão ambiental. De qualquer maneira ao Estado sempre coube elaborar as regras do jogo e controlar os conflitos. Os conflitos entre Estados, empresas e grupos sociais locais ou intragrupos sociais afetam de alguma maneira os interesses e preocupações dos Estados, mas não apenas deles.

Atores Sociais Locais Mais Fortalecidos?

Nas primeiras décadas do século XXI, as dinâmicas capitalistas decerto não serão muito diferentes das adotadas na segunda metade do século XX, porém, os palcos e atores sociais, com exceção dos atores locais, tendem a ser, praticamente, os mesmos, porém mais fortalecidos, a partir das experiências vividas por eles mesmos ou por seus pares. Os espaços politicamente abordados tenderão a ser marcos do planejamento contemporâneo com a participação dominante dos Estados, das instituições financeiras e das grandes empresas, principalmente. Os Estados tenderão a construir espaços procurando antecipar as necessidades das empresas extrativas ou transformar, organizar ou mesmo “limpar” as “novas” áreas geográficas de problemas que possam vir a dificultar aos “empreendedores” a serem para elas atraídos.

Grupos sociais locais na Amazônia oriental brasileira, por exemplo, conquistaram poder surpreendentemente num passado recente. Assim, atores pertencentes a grupos sociais locais apoiados em redes sociais pressionam e lutam para conquistarem e exercerem, permanentemente, papéis importantes nesse processo de estruturação espacial. Mas a situação é ainda frágil. Como incorporar e assegurar no tempo e no espaço essas conquistas? É esse o dilema recorrente. Os grupos de atores sociais locais não veem os governos como protetores de seus interesses. Numa visão fatalista, os líderes locais avaliam frequentemente que na disputa entre poderes desiguais sairão sempre perdendo. Essa é a desconfiança (não sem motivos) que acontece em Belo Monte e o ressentimento que marcou a construção da Usina Hidrelétrica de Tucuruí, nas décadas de 1970 e 1980 (COELHO, M. C. N. e outros, 2010).

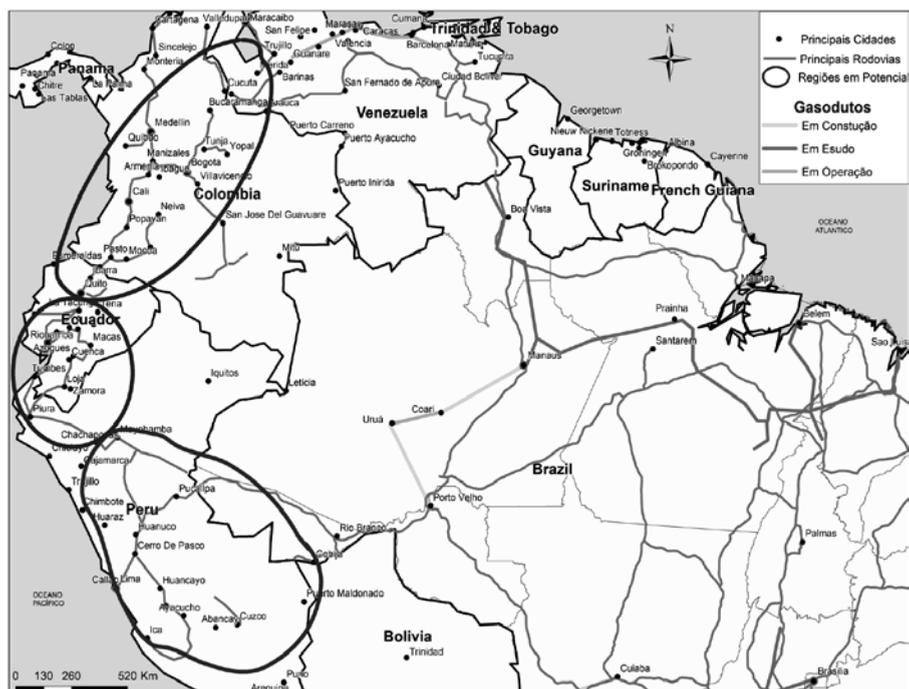
As sociedades buscam, portanto maior regulação estatal e ampliação da habilidade estatal em implementar políticas sociais convincentes, visando consolidar no presente os ganhos dos grupos sociais locais, como acesso à energia

e geração de empregos e rendas. Porém, um problema recorrente é que alguns movimentos sociais locais tendem, no médio ou longo prazo, a não se adaptar às necessidades dos cidadãos e das cidadãs. Em outras palavras, há o enfraquecimento dos grupos sociais locais dominantes de uma época e o envelhecimento das organizações sociais que tendem a se tornar conservadoras.

Novas Regionalizações?

Neste trabalho, regionalização é compreendida como resultado das intervenções espaço-temporais estatais e dos processos de integração dos Estados e das relações internacionais combinadas envolvendo basicamente forças infraestruturais, econômicas e políticas. Tudo isso, sem esquecer o peso das condições físicas ou ecológicas, posições e localizações dos lugares e os contextos político-econômicos globais, típicos de determinada temporalidade. Enfim, regionalização é resultado particular da formação social, de combinações de decisões políticas e de condições ou características dos lugares e das propriedades dos produtos gerados e das áreas geográficas contíguas.

Figura 1 – Mapa de Gasodutos de Transporte



Fonte: ABEGAS, 2012. Dados cartográficos ErsiData, 2009.

No caso da América do Sul, regionalização visa a formação de regiões potenciais internacionais formadas no processo de planejamento prévio. Esse processo envolve aspectos físico-materiais e socioculturais de território, ou territórios de Estados-Nação específicos, com a finalidade de (a) desenvolver sua economia, (b) estabelecer integração entre países vizinhos e, ao mesmo tempo, (c) manter a autonomia de cada Estado. As regiões ainda potenciais (Figura 1) surgirão da combinação de formações sociais específicas, de estratégias antecipadamente traçadas e de conjunturas globais e nacionais propícias à expansão dinâmica do crescimento.

Assim, as regiões em processo de construção tenderão, num futuro próximo, a passar de regiões naturais com unidades na floresta e na bacia Amazônica a regiões nodais a partir dos cruzamentos ou superposições de redes técnicas às malhas municipais.

Conclusões

A criação de usinas hidrelétricas no rio Madeira, a construção das estradas interoceânicas e a montagem de redes-técnicas de telecomunicações, minerodutos, oleodutos, gasodutos e de transmissão de hidroeletricidade podem simbolizar nova etapa de ocupação na Pan-Amazônia. A conexão entre espaços e a ocupação capitalista mais efetiva das fronteiras políticas na Amazônia Ocidental, especificamente, está em andamento e as condições de referência são diferentes daquelas que foram esboçadas na segunda metade do século XX. Porém, hoje as condições políticas, sociais, e ambientais são diferentes das anteriores. Os grupos sociais e as porções espaciais em evidência não são as mesmas nem são atingidas da mesma forma que antes pelas mudanças sociais e ecológicas. Novos contextos, novas temporalidades, novas espacialidades, novas formas sociais de organização e novas instituições vigoram. Novo centralismo mundial (centralismo asiático), novas inserções na divisão internacional do trabalho etc. No arranjo mundial atual as periferias sul-americanas ricas em matérias-primas buscam nele sua inserção não só como exportadoras de *commodities in naturas*, mas também como vendedoras de produtos semielaborados. Isto não sem dificuldades. O que não quer dizer que as condições e os problemas seriam os mesmo do passado. Portanto, novas ideias políticas precisam ser pensadas, novas estratégias carecem serem (re)elaboradas e colocadas em prática pelos Estados, pelas instituições financeiras, pelas empresas e pelas sociedades civis.

A contribuição principal da Geografia está no raciocínio multiescalar, intraescalar ou interescalar:

- Na escala global, a situação dos países da América do Sul alterou-se, porém, a conjuntura mundial favorável ao crescimento das exportações acha-se ameaçada pelas crises internacionais;
- Na escala intracontinental, a situação nos países da América do Sul mudou havendo passagem de um sistema técnico e político nacional para um sistema com interligações energéticas internacionais ou intracontinental; permanecem, entretanto, as seguintes indagações: as integrações regionais intracontinentais, mantendo-se as autonomias dos povos, serão possíveis? Quais são as consequências sociais e ambientais dessas dinâmicas? Quais serão os ganhos ou as perdas dos atores em diferentes escalas de concepção e de ação ou de espaços-chave ou regiões-chave na Pan-amazônia?;
- Na escala regional/local, as questões políticas ambientais assumem importâncias crescentes na Pan-Amazônia. Não obstante a fala oficial dos agentes brasileiros de que todos (as áreas e os grupos sociais) tendem a ser beneficiados com a construção das hidrelétricas, as desigualdades sociais e espaciais aumentam interna e externamente nas regiões onde elas são instaladas. Porém, são recorrentes os riscos de banalização dos analistas frustrados pelas dificuldades contemporâneas impostas nos caminhos dos empreendimentos defendidos pelos desenvolvimentistas, ou de reduzir tudo às advertências ambientalistas ou neomalthusianistas. Ou mesmo, o risco de se reduzir tudo ao rótulo de questão ambiental é também grande. Um exemplo de reducionismo é que os conflitos entre ambientalistas e ruralistas, que são tratados tradicionalmente como problemas fundiários, estão sendo analisados contemporaneamente apenas pelo prisma da dimensão ambiental. Além do mais, tais análises tendem a servir mais aos interesses privados do que aos concernentes à proteção do público.

Finalmente, um novo mapa regional da energia está sendo construído na América do Sul. As múltiplas dimensões políticas das questões energéticas mapeadas na América do Sul, ou na Pan-Amazônia, em específico, induz a analisarmos as escalas de concepções selecionadas pelos Estados, pelas instituições financeiras e pelas grandes empresas, coerentes com o modelo de crescimento econômico capitalista adotado, nem tampouco responder eficientemente as questões já levantadas ou ainda não enfatizadas significativamente pelos autores desse e de outros textos. Os governos intervêm na preparação de “novos” espaços, regiões em potenciais, parecendo imperativo induzir e

direcionar a expansão de economia de cunho mercantilista exportadora, com investimento em energia e estímulo às indústrias de transformação mineral. As escalas regionais refletem as lógicas nas reorganizações das economias e nas formações de espacialidades definidas segundo as novas temporalidades. O que parece estar mudando em nossa opinião, entretanto, é a forma de interrogar os problemas e a natureza dos problemas a serem considerados. Os problemas derivados dos poderes diferenciados ou desiguais das sociedades nacionais, regionais e locais podem ser mais ou menos identificados ou não entre atores mais ou menos visíveis numa ou noutra escala abordada. Pode estar facilitando revelar a força dos interesses identificados como da esfera privada e a força dos interesses da esfera pública, ou não. Assim, é ainda preciso também aprofundar a análise do papel do Estado capitalista moderno, das elites (nacionais e regionais), das instituições financeiras (internacionais, intracontinentais e nacionais), das grandes empresas (multinacionais, com sede no Brasil ou não) e dos atores representativos dos grupos sociais regionais/locais. As investigações carecem incidir cada vez mais sobre os modelos e as regras construídas fundadoras das políticas que apontem para novas direções, novas agendas políticas e seus impactos sociais regionais/locais.

Referências

ABEGAS. Associação Brasileira de Empresas Distribuidoras de Gás Natural. Mapa dos Gasodutos. 2012. Disponível em: <http://www.abegas.org.br/info_mapagasoduto.php> Acesso em 10 de fevereiro de 2012.

AMÉRICA ECONOMIA. 500 Maiores Empresas da América Latina. *Revista Abril*, nº 401, 2011. Disponível em <<http://www.americaeconomibrasil.com.br>> Acesso em 10 de fevereiro de 2012.

ANEEL. *Atlas da Energia Elétrica no Brasil*. Brasília: Agência Nacional de Energia Elétrica. Brasília. Agência Nacional de Energia Elétrica. 2008.

COELHO, M. C. N.; MIRANDA, E.; WANDERLEY, L. J. e COELHO, T. G. Questão Energética na Amazônia: disputa em torno de um novo padrão de desenvolvimento econômico-social. *Novos Cadernos do NAEA*, Belém, vol. 13, n. 2, 2010.

EGLER, C.A.G. As Américas: Singularidades de um Continente Plural. In: OLIVEIRA, M.P., COELHO, M.C.; CORRÊA, A.M. (org). *O Brasil, a América Latina e o Mundo: Espacialidades Contemporâneas I*. Rio de Janeiro: Anpege, Lamparina, 2008, p. 142-167.

_____. As Vias Abertas para a América do Sul. In: BICALHO, A.M.S.M.; GOMES, P.C. da C. *Questões Metodológicas e Novas Temáticas na Pesquisa Geográfica*. Rio de Janeiro: PPGG-UFRJ, 2009.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. *Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)*. Brasília. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão** Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria>>, 2005.

PACHECO, P. A instabilidade política e o crescimento estimulam investimentos na América Latina. *Revista América Economia*, Abril, 2012, p. 66.

PIRES DO RIO, G. A. Gestão de águas: um desafio geoinstitucional. In: OLIVEIRA, M.P.; COELHO, M.C.N.; CORRÊA, A.M. *O Brasil, A América Latina e o Mundo: espacialidades contemporâneas*. Rio de Janeiro: Lamparina/ANPEGE, 2008.

_____. Território, Instituições e Superfícies de Regulação. In: BICALHO, A.M.S.M. e GOMES, P.C. da C. *Questões Metodológicas e Novas Temáticas na Pesquisa Geográfica*. Rio de Janeiro: PPGG-UFRJ, 2009.

RODRIGUES, B. e CHARLEAUX, J. P. A situação Energética na América do Sul. In: *O Estado de São Paulo*. São Paulo, internet, 25 de maio de 2010. Disponível em < <http://www.estadao.com.br/especiais/a-situacao-energetica-na-america-do-sul,102109.htm>> Acessado em 20-01-2012

SANTOS, C. O Gás Ganha Destaque na Matriz, críticas às hidrelétricas e às usinas nucleares ajudam a aumentar as apostas nos combustíveis fósseis. In: *Revista América Economia*, 21/07/2011, p. 96-97.

SMITH, N. Scale Bending and the Fate of the National. in SHEPPARD, E. ; MCMASTER, R. B. (eds) *Scale & Geographic Inquiry*. Malden MA: Blackwell, 2004. p. 192-212.

Os autores

Aldo Paviani

Graduado em Geografia e História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (1958), livre-docente/doutor pela Universidade Federal de Minas Gerais (1977). Tese: Mobilidade IntraUrbana e Organização Espacial: o Caso de Brasília, Brasília (1976). Orientador: Aldo Paviani. Atualmente é professor titular, aposentado, da Universidade de Brasília e pesquisador associado do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares e do Departamento de Geografia da UnB. Ex-diretor do Instituto de Ciências Humanas da UnB. Ex-diretor do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da UnB. Fundou e organizou diversas coletâneas na Coleção Brasília (Editora UnB). Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Urbana, atuando principalmente nos seguintes temas: urbanização em Brasília, gestão do território, planejamento urbano, exclusão socioespacial e emprego/desemprego em áreas metropolitanas.

Ana Clara Torres Ribeiro

Socióloga, Doutora pelo Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo (1988), Professora Associada I do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Pesquisadora IA do CNPq, contemplada pelo Programa Cientista do Nosso Estado da FAPERJ. Presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR) de maio de a dezembro de 2011. No IPPUR/UFRJ, coordenou, de 1998 a 2011, o Laboratório da Conjuntura Social: tecnologia e território (LASTRO) e ofereceu disciplinas referidas à metodologia científica, às teorias da ação, aos vínculos sociais e às relações entre técnica, comunicação, espaço e dinâmica social. Coordenou, no período 2000-2009, o Grupo de Trabalho Desenvolvimento Urbano do Conselho Latino Americano de Ciências Sociais (CLACSO) e foi membro do Comitê Científico da Red de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII).

Ana Fani Alessandri Carlos

Professora titular do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Possui graduação e licenciatura em Geografia pela Universidade de São Paulo (1975). Possui título de mestrado (1979), doutorado (1987) e livre-docência (2000) em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo. Foi professora convidada na Universidade de Barcelona (Espanha) e na Universidade de Buenos Aires (Argentina). Atualmente coordena o Grupo de Estudos sobre São Paulo (GESP), o Labor Edições e a Revista ALEFt no Laboratório de Geografia Urbana (LABUR/DG/FFLCH/USP). Autora e organizadora de vários livros na área de Geografia Urbana. Suas pesquisas e reflexões se voltam, principalmente, para os seguintes temas: espaço, cidade, cotidiano, metrópole e geografia urbana, teoria e método, com a perspectiva de construção de uma “Metageografia”.

Ester Limonad

Laureada em 2007 com o III Prêmio Milton Santos da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Pós-doutorado em Geografia Humana pela Universidad de Barcelona (2006), doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (1996), mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1984), graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (1977). Atualmente é presidente da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Professora associada III da Universidade Federal Fluminense, coordenadora do Grupo Cidade, Espaço e Lugar (GECEL), consultora *ad hoc* do: CNPq, CAPES, Fundação Araucária, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Prociência), das Universidades Federais de Goiás, Mato Grosso e Sergipe e dos Periódicos Scripta Nova, Biblio 3W, Geographia, Geografias, Plurais, Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, da Revista Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP) e São Paulo em Perspectiva. É membro da Red Internacional de Geocrítica, membro do Conselho Editorial das revistas Geographia (UFF), Geografias (UFMG), Plurais (UFGO) e ETC. Membro do Comitê Científico do X Simpósio de Geografia Urbana, membro do Comitê Científico do XIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Organizadora de diversos eventos na área de Geografia. Autora de diversos trabalhos e artigos publicados em periódicos científicos nacionais e internacionais. Foi coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Geografia (2008-2010), tem experiência na área de Geografia Humana e Regional, com ênfase em Análise Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: urbanização, dispersão territorial, reestruturação

produtiva, redes, Rio de Janeiro e lugar. Orientadora de dissertações de mestrado e teses de doutorado defendidas.

Estêvão José da Silva Barbosa

Possui graduação em Geografia pela Universidade Federal do Pará (UFPA), 2004, e mestrado em Geografia pela mesma instituição (2007). Especialista pelo curso “Cidades na Amazônia: ambiente, história e culturas”, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA), 2008. Doutorando em Geografia Física pela Universidade de São Paulo (USP). Participa como pesquisador auxiliar no NAEA/UFPA, grupo de pesquisa “Mineração e Desenvolvimento Sustentável”. Foi diretor do NURI-SEDECT/PA entre 2008 e 2010. Tem atuando nos seguintes temas: estudos urbanos e regionais, estudos ambientais, mineração e desenvolvimento e geomorfologia de áreas amazônicas.

Heloísa Soares de Moura Costa

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1976), mestrado M Phil in Urban Planning - Architectural Association (1983), doutorado em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (1995) e pós-doutorado no Departamento de Geografia da Universidade da Califórnia em Berkeley (1997/8). Atualmente é professora associada do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais, tendo como principais áreas de pesquisa: planejamento urbano, geografia urbana, políticas públicas e implicações socioambientais. Foi coordenadora do GT População e Meio Ambiente da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (2000-2002) e presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (2003-2005). Participa de conselhos editoriais de periódicos como a Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, os Cadernos de Arquitetura e Urbanismo (PUCMG) e os Cadernos Metrópole. Foi membro da Comissão Editorial da Revista Geografias (UFMG). Foi membro dos Conselhos Municipais de Política Urbana e de Habitação de Belo Horizonte. Pesquisadora do CNPq e representante da área de PUR (2006-2009) e suplente da área de Demografia (2011-2014) no Comitê de Assessoramento de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas do CNPq.

Henri Acsehrad

Possui mestrado em Economia pela Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne) e doutorado em Planejamento, Economia Pública e Organização do Território, pela Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne), 1980. Atualmente é professor associado do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de

Janeiro. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: modelos de desenvolvimento e conflitos ambientais; ecologia política da sustentabilidade; política e regulação ambiental; apropriações sociais da sustentabilidade urbana; movimentos sociais, desigualdade e justiça ambiental; cartografia social.

Lucia Cony Faria Cidade

Possui graduação em Arquitetura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1969), mestrado em Arquitetura pela University of California, Berkeley (1972), mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1978) e doutorado em City and Regional Planning, pela Cornell University (1987). Atualmente é professora associada nível 2 da Universidade de Brasília. Tem experiência na área de Geografia Humana, com ênfase em Geografia Urbana, em Planejamento Urbano e Regional e em Desenvolvimento Sustentável, atuando principalmente nos seguintes temas: gestão do território, produção do espaço e imagem ambiental.

Maria Célia Nunes Coelho

Possui graduação pela Universidade Federal de Minas Gerais (1972), mestrado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1978) e doutorado em Geography Department USA pela Syracuse University (1991). Atualmente é pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, professora aposentada da Universidade Federal do Rio de Janeiro, consultora *ad hoc* da Fundação de Apoio e Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do MS e membro do corpo editorial do *Journal of Latin American Geography International*. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: Carajas Railroad.

Maria Lúcia Refinetti Rodrigues Martins

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (1974), onde concluiu mestrado (1983) e doutorado (1993). Em 2005 obteve o título de livre-docente. É professora associada da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, na USP. Ex-conselheira no Conselho de Habitação do Município de São Paulo (2003-2007); membro da Red Iberoamericana de Investigadores Sobre Globalización y Territorio, desde 1998; membro da diretoria da ANPUR (2009-2011). Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da USP desde março 2009. Coordenou

o Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (FAUUSP) de 2003 a 2009. Desenvolve projetos de pesquisa nas áreas de: meio ambiente e assentamentos humanos, legislação urbanística e ambiental, políticas habitacionais no Brasil e na América Latina. Atua na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Política Urbana, incluindo aspectos de: habitação de interesse social, gestão municipal, direito urbanístico e ambiental, meio ambiente urbano, regularização urbanística e fundiária, metrópoles.

Maurílio Abreu Monteiro

Formado em História (1991), com mestrado em Planejamento do Desenvolvimento (1996), ambos pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Possui doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (2001), também pela UFPA, instituição na qual é professor desde 2002. De janeiro de 2007 a dezembro de 2010, foi secretário de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia (SEDECT), do Estado do Pará, coordenando a estruturação do sistema de CT&I daquele estado, o que envolveu a criação da própria SEDECT, da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Pará (FAPESPA), do programa NAVEGAPARÁ (integração do estado com redes ópticas e acesso banda larga em redes sem fio) e da implantação de três sistemas de Parques de Ciência e Tecnologia (Belém, Marabá, Santarém). Atua como professor e pesquisador no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA da UFPA). Tem realizado pesquisas nas quais aborda implicações econômicas, sociais e espaciais da conversão de recursos naturais em mercadorias, com atenção especial para a Amazônia oriental brasileira. Em torno desta temática, tem coordenado e participado de diversos projetos com financiamento público e privado (CNPq, CAPES, DAAD, UE, CDI, Observatório Social, Companhia Vale do Rio Doce). No trabalho acadêmico, recorre a tradições teóricas vinculadas à economia política, à sociologia do desenvolvimento e à geografia econômica.

Norma Lacerda Gonçalves

Professora titular do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo e mestrado em Desenvolvimento Urbano pela UFPE (1985) e doutorado em Géographie Aménagement et Urbanisme, Université Paris III (Sorbonne-Nouvelle), 1993. Trabalhou na Fundação Joaquim Nabuco, tendo sido, mediante convênio de cooperação técnica, coordenadora da equipe técnica da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) responsável pelo acompanhamento e avaliação do Projeto Metropolitano do Recife (1986-1989) e do Programa de Capacitação em Desenvolvimento Urbano (1982-1986). Foi presidente da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em

Planejamento Urbano e Regional (Anpur), de 1997 a 1999, editora da Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (1999-2002) e representante adjunta na CAPES (2006-2008) na área de Planejamento Urbano/Regional e Demografia. Foi diretora geral de Urbanismo e Meio Ambiente da Prefeitura do Recife (2001-2003) e prefeita da Cidade Universitária (UFPE), 2004-2009. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Teoria do Planejamento Urbano, atuando principalmente nos seguintes temas: mercado imobiliário, planejamento urbano, conservação urbana, patrimônio histórico e dinâmica territorial.

Paulo Pereira de Gusmão

Possui graduação em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (EBAP/FGV, 1972), mestrado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (PUR/COPPE/UFRJ, 1980), concentração em Planejamento Urbano e Regional, pós-graduação em Planejamento e Gestão Ambiental no Development Planning Unit (DPU) da University College London (UK, 1992) e doutorado em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IGEO/UFRJ, 2000). Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro, lotado no Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza (CCMN), na vaga Políticas Públicas e Ciências da Natureza. Tem experiência na área de Políticas Públicas e Planejamento Ambiental, Gestão Territorial, Avaliações Ambientais, atuando principalmente nos seguintes temas: planejamento e gestão ambiental, gestão ambiental urbana, desenvolvimento regional, tecnologia e meio ambiente, descentralização da gestão ambiental, impactos ambientais, avaliação ambiental estratégica e gestão ambiental do setor de óleo e gás.

Roberto Luís de Melo Monte-Mór

Possui graduação em Arquitetura (1970) e Urbanismo (1971) pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestrado em Planejamento Urbano e Regional (1980) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e Ph.D. em Planejamento Urbano (2004) pela Universidade da Califórnia, Los Angeles (UCLA). Atualmente é professor associado no Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), da Faculdade de Ciências Econômicas (Face) e no Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU), da Escola de Arquitetura, ambas da UFMG. Leciona e pesquisa nas áreas de Economia e de Urbanismo, com ênfase em Teorias da Urbanização e do Planejamento Urbano e Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: planejamento urbano e regional, economia regional e urbana, urbanização (extensiva), organização do espaço e meio ambiente.

