

PLANEJAMENTO
MEIO AMBIENTE
REGIONAL
CULTURA
IDENTIDADE
CONSERVAÇÃO
URBANO
CONFLITOS
TERRITORIAIS
AMBIENTE
GOVERNANÇA
DESENVOLVIMENTO
GESTÃO
GOV
CIDAD
METR
PODER
PE

**Desenvolvimento, planejamento
e governança:**
expressões do debate contemporâneo

Editora  UFPE

 ipea
Instituto de Planejamento e Desenvolvimento Urbano

LETRACAPITAL

 an
pur

Organizadoras
Ana Cristina Fernandes
Norma Lacerda
Virgínia Pontual

Ana Cristina Fernandes
Norma Lacerda
Virgínia Pontual
Organizadoras

Desenvolvimento, planejamento e governança:
expressões do debate contemporâneo

LETRCAPITAL



Editora  UFPE

Copyright © Ana Cristina Fernandes, Norma Lacerda
e Virgínia Pontual (Organizadoras), 2014.

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 Editora, poderá ser
reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados.

EDITOR: João Baptista Pinto
PROJETO GRÁFICO: Rian Narcizo Mariano
REVISÃO: Margarida Michel

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

D468

Desenvolvimento, planejamento e governança: o debate contemporâneo / organização Ana
Cristina Fernandes, Norma Lacerda, Virgínia Pontual. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital:
ANPUR, 2015.

502 p. : il. ; 23 cm.

Inclui bibliografia
ISBN 9788577853687

1. Ciências sociais. I. Fernandes, Ana Cristina. II. Lacerda, Norma. III. Pontual, Virgínia.

15-21965

CDD: 320

CDU: 320

LETRA CAPITAL EDITORA
Tels.: 21 2224 - 7071 | 2215 - 3781
www.letracapital.com.br

Sumário

Prefácio..... 09

Tania Bacelar de Araujo

Desenvolvimento, planejamento e governança:
expressões do debate contemporâneo..... 11

Ana Cristina Fernandes, Norma Lacerda e Virgínia Pontual

Primeira Parte

Planejamento, meio ambiente e conflitos territoriais

Da desfetichização do ambiente à sociologia
da desmobilização – trajetórias de pesquisa 25

Henri Acselrad

Meio ambiente, reprodução social
e consumo – mudanças climáticas 49

Pedro Roberto Jacobi

Rede no Rio: dominação e indignação 67

**Tamara Tania Cohen Egler, Fabiana Mabel de Oliveira
e Lucas Trajano**

O aquecimento global e o novo desenvolvimentismo 81

Adriano Batista Dias

Segunda Parte

Gestão e governança da cidade e da metrópole

Pobreza urbana, produção e estruturação da cidade
e da metrópole no novo desenvolvimentismo 103

Jan Bitoun

A gestão impossível? Conflitos federativos e paradoxos nos 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil.....	117
Marco Aurélio Costa	
O desafio de planejar o território e as Funções Públicas de Interesse Comum para a governança metropolitana: o caso da RMR	137
Cátia Wanderley Lubambo e Suely Jucá Maciel	
As veias abertas do planejamento urbano e a avalanche da governança do mercado.....	161
Suely Maria Ribeiro Leal	
Estado, atores políticos e governança.....	181
Eduardo Marques	
Bosque das Bromélias: mobilizações do presente, virtualidades do futuro – uma construção parentética.....	201
Tânia Fischer, Francisco Ranieri Moreira da Silva e Rodrigo Maurício Freire Soares	

Terceira Parte
Poder, desenvolvimento e urbanismo

Campo do desenvolvimento, racionalidade, ciência e poder	225
Edna Castro	
Transferência internacional de ideias: sua relevância para o planejamento urbano.....	247
Martim O. Smolka e Laura Mullahy	
Política e urbanismo em tempo de democracia: o governo do prefeito Miguel Arraes no Recife	263
Virgínia Pontual	
Lulismo, política habitacional e a reestruturação do setor imobiliário: reflexões sobre o programa Minha Casa Minha Vida	297
Adauto Lucio Cardoso	
Mercantilização e neoliberalização das cidades brasileiras no contexto dos megaeventos esportivos: desafios na perspectiva do direito à cidade e da rebeldia criativa	325
Orlando Alves dos Santos Junior	

Investimentos em infraestrutura social no “novo desenvolvimentismo”: atuação do BNDES e perspectivas futuras	347
Adriana Barbosa Dantas Zeraik e Renato Berer	

Quarta Parte
Cultura, identidade e conservação

Por que “museu” quando o tema é “cidade”?	369
Cêça Guimaraens	
Cultura, identidade, conservação: espaço público, sociabilidades, patrimônio cultural	385
Flavio de Lemos Carsalade	
The critical analysis of the concept of historic urban landscape	401
Gábor Sonkoly	
De patrimônio, ruínas urbanas e <i>outsiders</i>	421
José Tavares Correia de Lira	
Nossos olhos enevoados. Sobre o ambiente construído e sua dimensão psicoantropológica: notas preliminares para uma discussão teórica	437
Lúcia Leitão	
A regulação da dinâmica espacial nos centros históricos brasileiros em tempos de globalização: o caso do Recife (Brasil)	455
Norma Lacerda e Kainara Lira dos Anjos	

Quinta Parte
Homenagem a Ana Clara Torres Ribeiro

Viva a vida! Uma homenagem a Ana Clara Torres Ribeiro	485
Lilian Fessler Vaz	
Sobre os autores e organizadoras	495

Prefácio

Ao comemorar seus 30 anos de existência em seu XV Encontro Nacional, a ANPUR promoveu importante discussão sobre temáticas que estimulam as reflexões sobre o momento que o Brasil vive neste início de século XXI.

O país experimenta um modelo de crescimento econômico diferente do que predominou em décadas anteriores, associando políticas sociais a políticas econômicas, num ambiente de democracia e, portanto, construindo uma trajetória que não conheceu no século passado, quando o crescimento econômico se fazia acompanhar por uma crescente concentração da renda e da riqueza.

O novo momento está marcado pela redução da miséria e da concentração da renda do trabalho, pela abertura de oportunidades para os jovens das camadas populares frequentarem as Universidades, pelo esforço de levar luz elétrica a populações para as quais esse bem parecia inacessível, dentre outras iniciativas. Por sua vez, quebrando tendências das décadas anteriores, o mercado de trabalho dinamizou-se, a formalização aumentou e o desemprego diminuiu. O Brasil viu-se, assim, observado no contexto mundial pelas melhorias sociais que seu povo experimentava.

Vale destacar que tais tendências se faziam sentir com mais força nas regiões mais pobres do país – o Norte e o Nordeste –, dando a impressão de que a velha herança da forte desigualdade inter-regional arrefecia.

Mesmo reconhecendo tais avanços, os participantes do XV Encontro não perderam de vista a relevância de dissecar as bases que permitiram tais experiências, dentre as quais o modo de montar políticas públicas fundado em consultas amplas à sociedade em Conferências que iam da escala local à nacional. Apesar disso, destacam que a política nacional de desenvolvimento regional não avançou, a gestão metropolitana não conseguiu entrar no rol de prioridades, as cidades médias intensificaram seu crescimento repetindo erros do passado, a educação de base não ganhou a qualidade necessária, a infraestrutura não melhorou significativamente, os impactos do aquecimento global se fizeram sentir, dentre outros aspectos que também carecem de melhorias significativas.

E conclui que urge esforços no sentido de se reformularem teorias, abordagens e práticas do planejamento, de se repensar a governança urbana, metropolitana e regional propondo alternativas de gestão em bases mais democráticas, e valorizando as dimensões ambiental, histórica e cultural do desenvolvimento nacional.

Dentre as novas tendências, duas mereceram destaque e foram objeto de discussões no XV Encontro Nacional: de um lado, a difusão do padrão de consumo da sociedade capitalista ocidental – que deu acesso a bens das sociedades modernas a uma ampla fatia da população brasileira –, embora isso tenha custado uma forte elevação dos padrões de endividamento das famílias; e, de outro, no seu meio urbano, o acirramento dos conflitos entre os interesses especulativo-patrimonialistas e os direitos de acesso à cidade em padrões sustentáveis capazes de assegurar os bens patrimoniais e os serviços ambientais. Nesse contexto, como não podia deixar de fazer, integrantes do Encontro da ANPUR questionaram as políticas habitacionais vigentes e seus consequentes padrões de produção imobiliária sem compromisso com extratos sociais de menor renda e com a qualidade do espaço público e do espaço construído.

Desenvolvimento, planejamento e governança; Planejamento, meio ambiente e conflitos territoriais; Gestão e governança da cidade e da metrópole; Poder, desenvolvimento e urbanismo; Cultura, identidade e conservação; todos esses foram temas amplamente discutidos. E são eles que organizam o conjunto de artigos que integram a presente coletânea organizada por Ana Cristina Fernandes, Norma Lacerda e Virgínia Pontual, coletânea que se encerra com um belo artigo de Lilian Fessler Vaz intitulado: Viva a vida! Uma homenagem a Ana Clara Torres Ribeiro, professora do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, uma das mais atuantes presidentes da ANPUR, exemplo de integridade, afetuosidade e solidariedade. Uma luz que vai continuar a iluminar os que lutam por mais igualdade e justiça social.

Recife, março de 2015.

Tania Bacelar de Araujo

Desenvolvimento, planejamento e governança: expressões do debate contemporâneo

Este livro é mais um produto do XV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), realizado em maio de 2013 na cidade do Recife (PE), no qual está presente parte substantiva das palestras dos expositores que contribuíram para o debate acadêmico naquele momento. Foram comemorados, na ocasião, os 30 anos de fundação da nossa associação, motivo de congratulação para seus membros associados e filiados. Ademais, essa data aconteceu em um momento peculiar da história do Brasil, caracterizado pela revisão da relação Estado-mercado, chamado por alguns de “novo desenvolvimentismo”, em que se ressaltava a ampliação do poder do Estado, a retomada do crescimento e a redução da pobreza.

Esse discurso, bem como as práticas a ele associadas, quando observado em perspectivas mais amplas, verifica-se que vem ocorrendo também em outros países emergentes, o que provoca alterações significativas na ordem econômica mundial, tanto quanto novas demandas por mudanças na estrutura de poder global e nas preocupações acerca da qualidade do emergente ambiente urbano e regional.

Países condenados à eterna pobreza, numa determinada visão, apresentavam e passaram a apresentar índices decrescentes de pobreza absoluta, impulsionados que foram pelo crescimento da renda *per capita* e pela intensificação das competências tecnológicas dos agentes econômicos.

De mero fomentador a livre e eficiente ação do mercado, o Estado passou a ser compreendido como um agente relevante para o desenvolvimento das nações, retomando, assim, seu papel regulador e planejador. Na ação estatal sobre as cidades, pesam, entretanto, desafios introduzidos pelas próprias oportunidades que tal ação propicia, pois esse “novo desenvolvimentismo” estabelece uma ordem urbana e regional que não cancela de todo a preexistente, mas, ao contrário, intensifica riscos e impactos sociais, econômicos, culturais, políticos e ambientais.

Na nova ordem, observavam-se duas tendências no contexto brasileiro: de um lado, a difusão do padrão de consumo da sociedade capita-

lista ocidental; e, de outro, o acirramento dos conflitos entre os interesses especulativo-patrimonialistas e os direitos de acesso à cidade em padrões sustentáveis capazes de assegurar os bens patrimoniais e os serviços ambientais.

O contexto político e econômico mudou com a crise financeira de 2008, o qual alcança a capacidade interna de investimentos públicos e privados, implicando uma maior precarização dos serviços públicos oferecidos à população em geral. Tal contexto precipita as manifestações de junho de 2013 e contamina a reeleição da presidenta Dilma no âmbito de um processo eleitoral que tem suporte nos interesses das elites, articuladas pelas forças midiáticas, incentivando a ressurgência do atraso oligárquico dos setores conservadores e suas expressões de preconceitos, estreiteza cultural, intransigência à pluralidade social e intelectual, assim como do ódio de uma classe social contra as pequenas melhorias conquistadas por outra. Imerso na geoeconomia mundial na qual as crises não foram de todo superadas, o modelo econômico em experimentação no Brasil, cuja primeira ação foi o ajuste fiscal que penaliza os segmentos sociais médio e pobre, parece indicar que os interesses especulativo-patrimonialistas voltarão a dar o rumo à atuação governamental, com a manutenção de alguns restritos direitos sociais adquiridos.

As contribuições presentes neste livro têm uma atualidade própria, pois informam, debatem, levantam questões que não foram equacionadas até 2013 e que permanecem na agenda do campo do planejamento urbano e regional.

A reflexão que os textos suscitam não pode ser desarticulada de princípios que são muito caros para os que fazem a ANPUR, quais sejam: a democracia, o respeito à diversidade política, ética, de raça e de gênero, o inter-relacionamento da investigação científica e da prática do planejamento e gestão urbanos, além da defesa incontestada de um Estado de direito.

Gestado nesse contexto, o livro que nós organizadoras ora apresentamos aos leitores convidando-os a conhecê-lo e dele se apropriarem está estruturado em cinco partes que consideram a lógica reflexiva dos temas das mesas redondas do XV ENANPUR, mas a ajusta ao conjunto de artigos enviados, quais sejam: i) Planejamento, meio ambiente e conflitos territoriais, ii) Gestão e governança da cidade e da metrópole, iii) Poder, desenvolvimento e urbanismo, iv) Cultura, identidade e conservação, v) Homenagem a Ana Clara Torres Ribeiro.

Na primeira parte, *Planejamento, meio ambiente e conflitos territoriais*, tem-se o artigo de **Henri Acelrad**, que reconstitui o percurso de uma abordagem crítica capaz de apreender a especificidade da questão ambiental – consoante a construção dos autores envolvidos nas disputas territoriais recentes ocorridas no Brasil. Questionando a redução da problemática ambiental à relação entre sujeito (interior) e objeto (objeto), o autor propõe conferir maior centralidade à relação de sujeitos entre si e de culturas. Sendo assim, as práticas espaciais ocorrem tendo como fundamento as bases materiais e as interações culturais. Atenção especial é atribuída às lutas pela democratização das decisões tecnológicas, sempre dependente (i) da quebra do monopólio da informação e dos meios de difusão das interpretações de risco socioambiental e (ii) da capacidade dos atores da “resistência” de enfrentarem as pressões advindas dos responsáveis pela implantação de empreendimentos – considerados indesejados por esses atores – e, ao mesmo tempo, mobilizar os setores relevantes da população local em defesa das suas causas.

As exigências da sociedade contemporânea têm promovido riscos, insustentabilidades e mudanças climáticas. Esse é o fenômeno principal tratado por **Pedro Roberto Jacobi** como um vetor civilizatório central em nosso tempo. Está constatado que as mudanças nos ecossistemas são cada vez mais visíveis e resultam das características de que se reveste a vida dos humanos, na busca por recursos materiais e por melhores condições de vida para uma população que cresce. Mas, principalmente, está mostrado que nas cidades se acentua a existência de um consumo desigual que reflete a atual estrutura injusta, quer internamente nos países – entre ricos e pobres –, quer entre as nações, e revela situações extremas do subconsumo estrutural de vastas parcelas da população mundial, a do “consumismo” sem limites. Desse modo, os desafios consistem em: fazer a sociedade compreender a necessidade de administrar os riscos socioambientais e colocar cada vez mais a urgência de ampliar o envolvimento público por meio de iniciativas que possibilitem um aumento do nível de consciência ambiental, na perspectiva de uma cooperação entre os atores envolvidos.

Tamara Tania Cohen Egler, Fabiana Mabel de Oliveira e Lucas Trajano trazem uma reflexão sobre o efeito de novas tecnologias de informação e comunicação na transformação da política, de modo a compreender quais são os atores que se associam em rede e os resultados na cidade, em especial nas condições sociais. Partem do pressuposto de que há uma tensão conceitual entre planejamento urbano e políticas

públicas e, para melhor compreendê-la, propõem-se a abordar a complexidade espacial como resultante da relação entre as pessoas e os grupos sociais aos quais pertencem, ou seja, examinar as múltiplas dimensões: instrumental, relacional, material, imaterial, tangível e intangível. O estudo de caso adotado é a cidade do Rio de Janeiro, segundo dois eixos de investigação entrelaçados: o da rede global de dominação e o da rede de indignação. O primeiro está dedicado à análise da política pública associada aos megaeventos, enquanto o segundo eixo visa analisar as políticas públicas que emanam de baixo para cima e representam a indignação frente à política de cima. Centrando como objeto empírico nas redes sociotécnicas que possibilitam a formação de novos fóruns cívicos mediante a criação de espaços públicos virtuais, mostram que elas definem novas articulações, intercâmbios, conflitos e consensos.

Situando a questão do aquecimento global no contexto do chamado “novo desenvolvimentismo”, e referindo-se não apenas ao Brasil mas ao conjunto dos ditos países emergentes, **Adriano Batista Dias** explora o debate e argumenta que o enfrentamento do problema exige Estados fortes. O autor argumenta que não apenas a expansão mas até mesmo a estagnação do atual ritmo de crescimento do PIB *per capita* global requer o desenvolvimento de um conjunto de inovações “de crucial necessidade” para alterar a tendência recessiva que se avizinharia em consequência das mudanças climáticas, particularmente nos trópicos. Com o intuito de chamar a atenção para o problema, o pesquisador observa que esse tende a se expandir em 10 graus de latitude até o fim do século XXI, o que aumenta, portanto, a área da superfície do planeta submetida aos parâmetros do clima semiárido. Esse conjunto de inovações, denominada Adaptação ao Aquecimento Global, compreenderia os campos e modos mais variados, aí incluída a própria ação estatal.

Inaugurando a segunda parte do livro, *Gestão e governança da cidade e da metrópole*, **Jan Bitoun** contribui para o debate sobre a pobreza urbana e a estruturação da cidade. Para tanto, centra-se na categoria pobreza e mostra que, dos meados do século XX ao início do século XXI, tal categoria era disputada por correntes ideológicas, com destaque para as matrizes cristão católica e marxista. As primeiras evoluíram do tratamento por meio da caridade até o envolvimento direto com questões sociais, e as segundas reconhecem a pobreza como manifestação da divisão social do trabalho, mas enfrentam dificuldades para gerar interpretações e práticas de lutas ajustadas às dinâmicas sociais latino-americanas. Prosseguindo, o autor mostra a abordagem da pobreza pelo Banco

Mundial, cujo desdobramento foram ações governamentais de levantamentos cadastrais de favelas e, adentrando o século XXI, práticas de planejamento estratégico. No âmbito dessas práticas, a pobreza passa a ser apreendida nas perspectivas do risco e da violência, ganha em precisão estatística, mas perde em centralidade. Ela é substituída por práticas que levam em consideração a diversidade dos sujeitos sociais e demandam abordagem territoriais.

À luz dos resultados de uma recente pesquisa – realizada no âmbito de uma rede promovida pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) – sobre os diversos arranjos institucionais para a gestão metropolitana, adotados pelas 15 principais regiões metropolitanas brasileiras, **Marco Aurélio Costa** expõe a avaliação dos seus respectivos sistemas de gestão, bem como das articulações para a governança metropolitana. Além de evidenciar o baixo grau de institucionalização e de efetividade da gestão metropolitana, ele salienta a ocorrência de arranjos baseados em articulações institucionais setoriais, ou de abrangência territorial limitada, o que sugere a existência de uma crise da gestão metropolitana. Daí, as perspectivas que podem advir do Estatuto da MetrÓpole.

Participantes da mencionada pesquisa em rede, **Cátia Wanderley Lubambo e Suely Jucá Maciel** apresentam os principais resultados da investigação realizada sobre as condições recentes da governança na Região Metropolitana do Recife. Condições relacionadas (i) ao cenário político-institucional, em que se articulam os gestores públicos, os agentes econômicos, políticos e outros atores sociais para a conformação do território metropolitano; e (ii) aos desafios de promover a sua gestão. Atenção especial é conferida a duas das funções públicas de interesse comum: uso do solo e mobilidade. A análise dessas funções conduz as autoras a concluir que a complexidade metropolitana impõe que se busquem, racionalmente, formas de articulação dos interesses e soluções, em prol do benefício comum naquele território. Nessa perspectiva, o planejamento deve assumir a função de promotor da governança territorial metropolitana e das funções públicas de interesse comum.

O cenário de crise e falência das políticas neoliberais, rebatido na produção do espaço urbano e na ineficácia do Estado em controlar os efeitos nocivos desse processo são abordados por **Suely Maria Ribeiro Leal**. No recorte da Região Metropolitana do Recife, a autora alerta para as consequências de novos megaempreendimentos, como “cidades planejadas e inteligentes” – criadas sob ações corporativas à revelia do poder público – com um impacto diverso sobre o cotidiano da população.

Apesar da mobilização e das novas formas de articulação da sociedade civil para garantir o direito à cidade, a força crescente dos agentes econômicos nos espaços institucionais de gestão democrática ameaça a efetividade dos instrumentos regulatórios e dos mecanismos de gestão, tais como os planos diretores e as leis de uso e ocupação do solo. O esforço da pesquisadora em problematizar o contexto atual serve como ponto de partida para a necessária reflexão acerca da acumulação urbana, dos novos modelos de governança e das consequências que o comprometimento do Estado com os agentes econômicos pode provocar sobre os espaços institucionais democráticos.

Num esforço para reunir uma ampla literatura e problematizar as diferentes visões sobre “governança”, **Eduardo Marques** constrói um quadro conceitual que pode subsidiar o estudo das políticas urbanas e políticas públicas em cidades. Ao realizar uma análise crítica dos elementos associados à utilização de tal conceito no Brasil, o leitor é levado a compreender como o contexto sociopolítico interage diretamente com sua delimitação. Na análise, ganham espaço como elemento fundamental os padrões de relação entre os atores, dentre os quais se destacam como fundamentais: as agências estatais, os políticos, os capitais do urbanismo e os movimentos sociais. A “governança” muda através do tempo e do contexto em que se insere, o que rebate na construção de “ficções” sobre esse conceito, desmitificadas pelo autor antes de oferecer um conceito alternativo.

O esforço analítico de **Tânia Fischer, Francisco Ranieri Moreira da Silva e Rodrigo Maurício Freire Soares** foi o de identificar como determinados recortes territorializados da cidade são socialmente construídos a partir da ação dos poderes locais e de outros níveis de poder. Para tanto, adotaram, como *locus* de investigação o Residencial Bosque das Bromélias, bairro recém-criado na cidade de Salvador por meio da construção de 2.400 unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida. Os autores reconhecem que, apesar de esse novo território ser formado a partir de migrações de pessoas de várias regiões dessa cidade e de outros municípios – com trajetórias, culturas e interesses diversificados –, configura-se como um microcosmo sociocultural capaz de construir estratégias inovadoras de ação conjunta e de concertação social na direção do bem-estar coletivo. Isso se daria por meio da educação parentética, caracterizada pelo vai e vem entre os destroços do passado e do presente.

Na terceira parte do livro, *Poder, desenvolvimento e urbanismo*, **Edna Castro** discorre sobre novas abordagens do desenvolvimento, na perspectiva da teoria dos campos de Pierre Bourdieu. As abordagens contemporâneas, sobretudo da antropologia e da ciência crítica, tais como as formuladas pelas teorias feministas, pela ecologia política e pelos estudos pós-coloniais, dão suporte à narrativa. Essas abordagens têm procurado romper com certos paradigmas dominantes nas interpretações sobre o desenvolvimento, pois são formuladas a partir da crítica à modernidade, ao colonialismo e ao evolucionismo. Desse modo, discursos, confrontos políticos e teóricos são vistos essencialmente como campos relacionais, agentes, redes e instituições. Trata ainda das vertentes sociológicas, desde a do colonialismo até os estudos pós-coloniais, e enfatiza a perspectiva de Boaventura de Souza Santos que reconhece a pluralidade de epistemes enquanto sistemas de conhecimento. Enfim, demonstra que o desenvolvimento é uma construção política e ideológica, seguindo uma formulação arbitrária, intrínseca e historicamente elaborada.

Impulsionados pelas semelhanças entre os desafios e os dilemas da política fundiária em diferentes contextos internacionais, **Martim O. Smolka e Laura Mullahy** discutem a importância da transferência de ideias para o planejamento urbano. Ambos membros da Rede Latino-Americana de Pesquisadores sobre Teoria Urbana, destacam a lacuna entre as pesquisas comparadas, que pouco se dedicam às transferências e às práticas do planejamento urbano. A proposta de balizar o potencial da transferência de ideias mostra que sua análise pode contribuir consideravelmente para o aumento do repertório de conceitos, políticas, arranjos institucionais, instrumentos legislativos, etc. Em contraponto, a transferência acrítica e descontextualizada pode acarretar sérias consequências para a cidade. Os autores empenham-se em identificar modos e processos de transferência e constroem uma preciosa contribuição a partir de exemplos no contexto das cidades latino-americanas.

Virgínia Pontual parte da constatação de que os estudos historiográficos no Brasil ainda são insuficientes para dar conta da relação entre os campos da política e do urbanismo. Para problematizá-la, toma como referente discursivo o documento intitulado *A Política de Desenvolvimento do Recife Metropolitano*, elaborado no governo do Prefeito Miguel Arraes, eleito em 1959. A narrativa mostra enunciados e contextos, ações, conteúdos discursivos, cruzamentos e transversalidades políticas e urbanísticas. E, especialmente, mostra que a Política se constituiu no seu programa de governo para Governador do Estado,

em 1961, tendo operado como norte da campanha, de seu discurso de posse e das ações levadas, além de argumentar que *A Política* foi uma inovação, por ter associado economia política com urbanismo, governo e movimentos sociais que, ao lado do Movimento de Cultura Popular, deram um caráter popular e singular à gestão de Arraes.

O objetivo do trabalho de **Adauto Lucio Cardoso** é discutir o processo de formação da coalizão de interesses, reunindo setores empresariais, da burocracia governamental ligados à política urbana e habitacional e, também, os movimentos sociais, no governo do presidente Lula, em 2009, a partir do lançamento do programa habitacional Minha Casa Minha Vida. Para tanto, o autor explora as primeiras coalizões com a criação do Sistema Financeiro de Habitação, pontua momentos posteriores com a formação de outras coalizões para explicar as diferenças em relação ao Programa Minha Casa Minha Vida, programa que estabelece outros objetivos e hierarquias, bem como reconfigura a coalizão de atores sociais, ou seja, fortalece o setor empresarial, o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal. Os movimentos de moradia passaram a operar diretamente com o Conselho das Cidades e com os técnicos da Caixa e do Ministério, tornando-se “parceiros” da coalizão, embora subordinados.

O argumento central desenvolvido por **Orlando Alves dos Santos Junior** é de que as grandes cidades brasileiras, em especial as metrópoles, vêm sofrendo processos intensos de mercantilização, acompanhados da emergência de coalizões de poder que adotam como padrão de governança o empreendedorismo neoliberal. Isso foi verificado com a realização dos megaeventos esportivos, como a Copa do Mundo 2014, bem como a realização das Olimpíadas de 2016, no Rio de Janeiro. Constatada que, no campo da reflexão crítica, estudos internacionais têm associado a realização dos megaeventos à violação dos direitos humanos, em especial o direito à moradia, além da difusão do escopo do empreendedorismo apelidado parcerias público-privadas. Toma de empréstimo concepções de Henri Lefebvre para dizer: “o direito à cidade é como um grito, um clamor e uma demanda.” Seus desafios são o enfrentamento dos atuais padrões de governança e da construção de propostas orientadoras da rebeldia criativa e a utopia do direito à cidade.

O artigo escrito por **Adriana Barbosa Dantas Zeraik e Renato Berer** se propõe a analisar a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) diante das políticas de Estado que surgem a partir dos anos 2000 no Brasil, e os investimentos feitos com o apoio

do BNDES no período do chamado novo desenvolvimentismo. Estabelece como recorte empírico os dois governos Lula para mostrar que a atuação do BNDES foi marcada por grandes captações de recursos do Tesouro Nacional e consequentes aumentos da capacidade financeira do Banco, o que lhe permitiu atuar de forma mais ampla no apoio a diversas linhas de financiamento, especialmente os projetos do PAC nos setores de saneamento ambiental, mobilidade urbana, desenvolvimento urbano, recuperação ambiental, saúde, educação e outros. Esses investimentos foram realizados em todas as regiões brasileiras, como um caminho para a redução das desigualdades regionais existentes.

No primeiro artigo da quarta parte do livro, *Cultura, identidade e conservação*, **Cêça Guimaraens** centra-se na importância da articulação da arquitetura com a museologia para o desenvolvimento das cidades. A autora apresenta trechos de documentos sobre cultura, museus e cidades, resultados de encontros de organismos internacionais realizados na metade do século passado. Defende a ideia de que os edifícios históricos transformados em museus, ao guardarem e conservarem objetos valiosos, são, juntamente com seus respectivos entornos, marcos das ações constituintes do urbano. Consoante Guimaraens, “ao ultrapassar velhos conceitos, os novos museus consolidaram o desenvolvimento de atividades comunitárias, concretizando a musealização dos territórios.” Dessa forma, eles são capazes de permitir a associação do território à população e ao patrimônio.

O pensamento de **Flavio de Lemos Carsalade** vai, em certa medida, ao encontro desse esforço analítico. Diante da constatação da ausência de uma investigação das culturas locais no âmbito das propostas de planejamento urbano – gerando erros nas estratégias de implementação e gestão, além de deformar o verdadeiro significado e a expressão simbólica dos locais onde esse planejamento se aplica –, o autor investiga e associa os conceitos de cultura, identidade, conservação, espaço público, sociabilidades e patrimônio cultural. É dessa maneira que o autor busca alternativas para o entendimento desses conceitos e das diferentes combinações entre eles, essenciais para pensar a cidade e nela intervir.

A contribuição de **Gábor Sonkoly** chama a atenção pelo fato de propiciar um aspecto pouco presente no debate acadêmico recente no país, qual seja, uma leitura da evolução histórica de um conceito, especificamente o conceito de paisagem histórica urbana (HUL, nas iniciais do termo em língua inglesa), inscrito na controvérsia entre patrimônio tangível e não tangível. Ademais, oferece um panorama expressivo da construção

e utilização de um conceito bastante atual, reivindicado pelo autor como uma mudança de paradigma no campo da conservação e restauração do patrimônio cultural, ao propor uma noção “integrativa, que incorpora práticas sociais, econômicas e culturais”. Derivado de um longo processo de construção que, segundo o autor, se desenvolveu ao longo de oito décadas para ser compreendido como o mais recente estágio da noção de “*cultural heritage*”, HUL vem sendo amplamente apropriado pela prática do urbanismo conservacionista, como mostra a extensa produção patrocinada pela UNESCO, registrada pelo autor. Entretanto, decifrá-lo sob a perspectiva teórico-conceitual ainda necessitaria de contribuições como essa que Sonkoly aqui propõe.

José Tavares Correia de Lira discute o quanto a cidade moderna tem sido palco incessante de destruição. Se isso acontece é porque no seu âmago emerge “um tipo de ruína muito particular, inseparável do progresso burguês”, dos ditames da cultura do mercado, responsáveis pelos rápidos processos de obsolescência de estruturas urbanas e de “estratégias de destruição criativa.” Todavia, consoante Lira, em todas as cidades existem os diferentes coabitando no espaço, figuras indesejáveis (prostitutas, mendigos, imigrantes...), concentradas nas periferias, inclusive naquelas situadas nas áreas centrais. Quando tais personagens constroem estratégias de resistência, são identificados como obstáculos à implementação de políticas de revitalização. Caminhando em uma favela de Buenos Aires, localizada em sua área central, Lira “experimenta”, por meio do relato de um guia, os seus confrontos sangrentos. O heroísmo, a resistência da comunidade, sustentada pelo seu pároco, estão lá: em um dos seus postes, no terreno baldio, na igreja, na pracinha.

A força destrutiva relatada por Lira também é objeto de reflexão de **Lúcia Leitão**. Instigada pela leitura do livro *O mal-estar na cultura* – notadamente pela passagem em que Sigmund Freud “credita a nossos olhos enevoados a dificuldade de bem enxergar aquilo que temos diante de nós” –, a autora pergunta quais seriam as razões de a força destrutiva, inerente ao humano, estar praticamente ausente nas discussões sobre a criação do ambiente construído. Interessa a ela refletir sobre essa lacuna teórica, elucidando o porquê da exclusão do tempo de destruir (demolir) do processo de edificar a cidade. Indaga ainda se tal exclusão não decorre do fato de estarem os nossos olhos enevoados, ou seja, obscuros para nós mesmos. Os seus argumentos se sustentam na noção de *violence fondatrice* e no conceito de *pulsão de morte*, eixo fundamental, segundo a autora, da teoria freudiana.

Os centros históricos das cidades brasileiras, por sua vez, são abordados por **Norma Lacerda e Kainara Lira dos Anjos**. Elas iniciam o texto chamando a atenção para a urgência de se investigar a dinâmica espacial do mercado imobiliário à conta de projetos de renovação que vêm ocorrendo em certas porções dos seus respectivos territórios. Tomando como estudo de caso o Centro Histórico do Recife (CRH), as autoras mostram como o mercado imobiliário nesse Centro ora reproduz espacialidades preexistentes, reiterando estruturas predeterminadas, ora recria outras, o que confere a estas últimas funções técnico-econômicas capazes de inseri-las no processo de globalização da economia. Inferem da análise realizada que são os preços dos bens transacionados que funcionam como regulador econômico dos movimentos de reprodução e de recriação de espacialidades no CHR.

Para concluir este livro, em sua última parte – *Homenagem a Ana Clara Torres Ribeiro* –, **Lilian Fessler Vaz** escreve um texto de reconhecimento às contribuições da nossa Ana Clara Torres Ribeiro, tendo como mote a frase “Viva a vida”, muitas vezes por ela repetida. Foi essa frase que incitou Lilian à exploração dos seus possíveis sentidos no contexto contemporâneo. Para tanto, ela retoma a aula de Ana Clara proferida durante o concurso para professora titular, além de alguns outros trabalhos, procurando destacar indícios da preocupação dessa tão brilhante socióloga com a vida, verificando o que eles sinalizam. Em suas linhas centrais, indicam um caminho que insiste no viver, na Vida. Lilian, portanto, a partir dos escritos de Ana Clara, busca problematizar a Vida enquanto objeto de pesquisa. Nada mais oportuno do que esse texto para concluir este livro.

É com grande satisfação que deixamos tais contribuições publicadas, não apenas pelo valor acadêmico presente em todos os artigos mas também pelo valor simbólico que este livro contém ao deixar registrado um trabalho militante de construção coletiva que foi a organização do XV ENANPUR.

Obrigada a todos.

Recife, abril de 2015.

Ana Cristina Fernandes
Norma Lacerda
Virgínia Pontual

Primeira Parte

**Planejamento, meio ambiente
e conflitos territoriais**

Da desfetichização do ambiente à sociologia da desmobilização - trajetórias de pesquisa

Henri Acselrad

O que apresentaremos a seguir é a reconstituição do percurso de uma abordagem crítica que tenta apreender a especificidade da questão ambiental tal como construída pelos atores sociais nas disputas territoriais verificadas na experiência histórica brasileira recente. Seus desafios teóricos foram os de situar a questão ambiental em quadros conceituais não determinísticos, a saber: a) “desmaterializando” o ambiente, ou seja, não restringindo sua problemática àquela da relação entre sujeito (interior) e objeto (exterior), mas à relação de sujeitos entre si e de culturas entre si, dando-se as práticas espaciais tanto com base em condições materiais como em contextos e interações culturais; b) desnaturalizando o meio ambiente, assinalando que identificá-lo à ideia de Natureza significaria subtrair “o que é exterior aos sujeitos” à ação histórica e simbólica da sociedade; c) concebendo o debate sobre a durabilidade da base material do desenvolvimento em suas determinações sociais, históricas e culturais, de modo a configurá-lo não só como uma reflexão sobre a perda de eficiência das técnicas e sobre os modos de gestão da “interface solo-clima-planta”, por exemplo, mas como uma reflexão sobre o conjunto das práticas de exercício de poder sobre conteúdos materiais e simbólicos dos territórios; d) fazendo uma crítica da sociologia do meio ambiente quando essa é considerada como simples subdisciplina da sociologia das técnicas. Para tanto, caberá explicitar que a questão ambiental não se restringe à problemática das tecnologias apropriadas e supostas como ambientalmente benignas. Quando na perspectiva de um funcionalismo ecológico, a cultura é constituída como resposta adaptativa aos constrangimentos materiais do meio, apenas uma diferença na capacidade de resposta separaria as sociedades humanas das comunidades de qualquer espécie animal. Já no pensamento crítico contemporâneo, as técnicas são vistas elas próprias enquanto poder. Em Marcuse, por exemplo, as tecnologias não aparecem mais como um discurso sobre o poder, mas constituem dominação enquanto tecnologia (HABERMAS, 1983). Cabe assim

ressaltar, por um lado, que a cultura não é simples resposta tecnológica aos constrangimentos materiais e, por outro, que as relações da sociedade com o meio ambiente – inclusive pelas técnicas mais biopoderosas – exprimem projetos culturais e práticas de significação e não apenas respostas eficientes a problemas utilitários.

Dados esses pressupostos metodológicos, seguiremos aqui uma linha lógica e cronológica de construção de problemas e de seu tratamento sucessiva e analiticamente articulado.

Meio Ambiente, Economia e Política: a crítica ao objetivismo neomalthusiano

A questão ambiental modifica as condições de apropriação do território, seja legitimando novas práticas – consideradas “sustentáveis” –, seja justificando novos mecanismos de regulação do uso da base material da sociedade, tais como o zoneamento econômico-ecológico (ZEE), a internalização de custos ambientais, os mecanismos ditos participativos de “governança” como conselhos de meio ambiente, Agendas 21, etc. Identifica-se assim, na construção da questão ambiental, a emergência de um conjunto de inovações discursivas que redescrevem o mundo a partir de determinados lugares sociais que nos cabe permanentemente identificar. Ainda que remetendo a distintas representações de referência, evocando uma razão instrumental ou uma razão cultural, os discursos sobre o meio ambiente põem em causa a interatividade das práticas sociais espacializadas e a durabilidade da base material de que dependem tanto a produção como a reprodução das sociedades.

Dentre as novas instituições justificadas pela questão ambiental, a busca de uma valoração monetária de bens ambientais intangíveis implica redefinir as condições de legitimidade da fronteira entre mercado e não mercado na regulação das formas sociais de apropriação do território. As “dificuldades metodológicas” da mensuração e da valoração, correntemente enunciadas por representantes de um saber perito, exprimiriam, porém, as resistências sociais a uma tal expansão da esfera mercantil, ou, tomando-se de empréstimo e invertendo-se o dizer do prêmio Nobel de Economia Abba Lerner, a dificuldade de “resolver conflitos políticos, transformando-os em transações econômicas”.

Os discursos dominantes sobre sustentabilidade, por sua vez, tendem a promover uma fetichização do espaço e do tempo. Abstraindo-se as dife-

rentes formas sociais de duração das coisas, a questão seria a de limitar a escala absoluta do crescimento econômico e de economizar o planeta pela expansão da lógica da eficiência ao conjunto dos elementos da base material das sociedades. Aplicada ao urbano a noção de sustentabilidade, procura atualizar o debate entre politização e tecnificação do espaço, introduzindo uma dimensão temporal na perspectiva de fazer durar as cidades alternativamente como fluxo de matéria e energia ou como *locus* de inovações sociais e políticas.

Verifica-se, porém, uma forte tendência à cientificização das políticas ambientais pela evocação de uma “racionalidade ecológica” que se legitima em alguns campos do saber científico, como a Biologia, a Ecologia das populações e a Geografia, tal como nos casos do Zoneamento Econômico-ecológico e dos modelos de desenvolvimento que se pretendem baseados na “capacidade de suporte do território”, por exemplo. Na ausência de remissão aos atores e às lógicas sociais sobre as quais se constroi tal racionalidade, a transposição acrítica de conceitos das ciências naturais ao planejamento territorial levará, via de regra, à desconsideração da complexidade social sobre a qual incidem os instrumentos do que passou a entender-se por “políticas ambientais”.

O ZEE, por exemplo, é visto correntemente como um instrumento ao mesmo tempo técnico e político (SCHUBART, 1994). Mas os diferentes discursos sobre as metodologias do ZEE carregam ambiguidades internas que são expressivas de sua pretensa duplicidade de caráter. O ZEE poderá ser significado, ao mesmo tempo, como um meio de identificação técnica de “fatos ambientais”, vistos separadamente das chamadas “características antrópicas” da ocupação, ou, alternativamente, como “um diagnóstico de situações ecossociais em transformação”. Poderá ser entendido ora como instrumento da identificação das “vocações naturais das células espaciais”, ora como meio “de caracterização de zonas equiprobemáticas para processos de negociação e regulação jurídico-política”.

Sob essa ótica, o ZEE poderia ser reduzido a uma simples dimensão territorial do que tem sido chamado de “modernização ecológica” – “processo pelo qual as instituições políticas internalizam preocupações ecológicas no propósito de conciliar o crescimento econômico com a resolução dos problemas ambientais, dando-se ênfase à adaptação tecnológica, à celebração da economia de mercado, à crença na colaboração e no consenso” (BLOWERS, 1997, p. 845), ou seja, um simples ajuste ecológico de um modelo que, tão como configurado no agro brasileiro, desestabiliza a pequena produção e gera desigualdade social. Esse

parece ser o projeto mais compatível com o discurso ambiental prevalente nos estudos que subsidiam os Planos Plurianuais de Investimento de sucessivos governos brasileiros, nos quais o meio ambiente foi “descoberto” como “oportunidade de negócios”. A geografia socioeconômica que se tem proposto para o Brasil considera um espaço como unidimensional, o espaço dos negócios. E o que tende a ocupar o centro do planejamento territorial é a vontade de acelerar a velocidade de circulação das mercadorias, substituindo-se as políticas animadas por propósitos redistributivos – sociais e regionais – por uma ação governamental facilitadora e *market-friendly*. O ambiente dos negócios prevalece assim sobre os ambientes múltiplos e frequentemente conflituais entre si, cuja consideração levaria a uma ambientalização do planejamento territorial capaz de ouvir os ruídos situados entre o espaço usado pelos atores e a imaginação planejadora, isso porque, à medida que o “ambiental” pode ser visto como âmbito de vigência de interações não mercantis estabelecidas entre as práticas espaciais, ruídos produzidos por territorialidades múltiplas, tal como sustenta De Certeau, “ocorrem entre o planejamento e as maneiras efetivas de utilizar o espaço”, configurando “um enorme resto feito de sistemas culturais múltiplos e fluidos, fluxo de murmúrios nas regiões avançadas da planificação”.

Sabemos que o “ambiental” e, conseqüentemente, os processos de “ambientalização” de discursos e instituições, carregam um repertório de sentidos, via de regra em contexto de disputa de legitimidade entre as práticas, associando-se, com frequência, a dimensões particulares da vida social, aquelas relativas aos efeitos entrecruzados das práticas espaciais, efeitos esses medidos pelo ar, águas, solos e sistemas vivos e não regulados pelo sistema de preços. Afloram, assim, entre a reprodução e a crise do “acordo simbiótico” estabelecido entre as práticas espaciais, as dificuldades da redução economicista de relações sociais extra-mercantis. A potência política dos conflitos na fronteira territorial do mercado e do não mercado explicarão que o ambiente seja investido por discursos supra-classistas/universalistas, instituições neutralizadoras da ação crítica e tecnologias de formação de consenso.

A ambientalização da “governança participativa”: as Agendas 21 locais e as “cidades sustentáveis”

O fim do regime militar abriu, no Brasil, fortes expectativas de que as brechas no bloco de poder permitissem avanços no duplo processo de democratização do Estado e de socialização da política, tornando transparentes os negócios públicos e ampliando o envolvimento da sociedade no debate político, nas dinâmicas decisórias e no processo de repartição dos recursos de poder. Supunha-se então que a forte adesão das esquerdas ao projeto de construção da democracia como uma forma de existência da sociedade - e não só um regime político - juntamente com o revigoreamento dos movimentos sociais, permitiria a emergência do que Claus Offe chamou de uma “nova política”, com a rearticulação das esferas política e não política, do Estado e da sociedade civil. Nessa perspectiva, os cidadãos participariam do controle das elites políticas por novos canais de comunicação com o Estado. Temas antes privados, morais ou econômicos, se politizariam. A ação do cidadão sobre o espaço do exercício da autoridade governativa expandir-se-ia. As instituições não políticas da sociedade civil seriam politizadas com o fim de emancipá-las do Estado, e a sociedade civil questionaria os valores e modelos culturais no interior dos quais se definiam tradicionalmente os interesses divergentes. A natureza, o perfil e a orientação do controle da regulação política constituiriam os próprios objetos da luta política, que ocorreria num espaço público mais amplo do que o simples espaço público estatal.

Eis que nos vimos confrontados com um paradigma bem diferente: nele, a desqualificação da política veio justificar a ampliação da esfera não política. Temas antes políticos se despolitizam e passam para a esfera privada. Práticas governativas são transferidas para atores não estatais por meio de novos canais, como fóruns, conselhos, Agendas 21 locais que se pretendem, via de regra, alheios aos “males da política” vista como pequena esfera a ser deixada doravante ao arbítrio das elites “por sua pouca relevância e eficácia”. As instituições privadas da sociedade civil passam a encarnar a unidade, antes prerrogativa da autoridade política estatal. Os valores, os modelos culturais e as regras do jogo em que se definem os interesses são considerados indiscutíveis, e os interesses diversos são simbolicamente unificados. Economiza-se, com efeito, a política mediante metáforas econômicas da “cidade-empresa” para as políticas urbanas, do “funcionário-empreendedor” para a gestão dos programas de investimento público, da “competitividade da nação” para a inserção internacional

do país, da atribuição de preços aos elementos não mercantis do meio ambiente, da consideração da capacidade de venda como expressão do valor do conhecimento produzido nas Universidades, etc.

O país veio assim sendo introduzido gradualmente no modelo que Jacques Rancière chamou de “pós-democracia consensual”, caracterizado pelo encobrimento dos litígios, pelo “desaparecimento da política” e pela designação de certos segmentos sociais como aptos à negociação com o Estado na nova condição de seus “parceiros”. Se os conselhos e fóruns integram de fato empresários e trabalhadores, poluidores e poluídos, aquelas figuras híbridas entre Estado e sociedade os têm feito, porém, na condição homogênea de “parceiros”, com frequência diluindo qualquer diferença de papéis sociais, de responsabilidade ou de poder entre os agentes. Reparte-se assim equanimemente, por exemplo, a responsabilidade pela poluição e por sua superação nas Agendas 21 locais. Os poluidores tendem a não expor aí suas informações sobre o risco que produzem, e muito menos autorizar o controle social de tais riscos. Os manuais que disseminam os novos formatos organizativos para enfrentar as contradições ambientais do desenvolvimento, adotam modelos formais de adesão a uma “consciência ambiental” abstrata, desconectada dos conflitos ambientais concretos que desafiam aqueles atores sociais dispostos a democratizar o meio ambiente. É significativa a frequência com que os inúmeros documentos que procuram descrever experiências de Agendas-21 locais recorrem a representações gráficas e diagramas por meio dos quais se pretende transmitir a pedagogia dessa nova institucionalidade: quadros, flechas, linhas pontilhadas e espirais são utilizadas para representar “ferramentas de transformação”, “passos para o desenvolvimento sustentável”, “elementos de governança local” e “instrumentos de diagnóstico”. Tais diagramas pretendem representar o modo como as instâncias “individual” e “coletiva” fazem a interseção com “práticas”, “cultura”, “comportamentos” (ROBERTS, 2000, p. 21); descrevem mecanismos de transferência entre as diferentes escalas geográficas em sua interface com as variadas manifestações de danos ambientais (HORDJIK, 1999); traçam sistemas de acompanhamento, controle e gestão de informações, de práticas de liderança, constituição de instituições de apoio, produção de indicadores e distribuição de informação (VELÁSQUEZ B., 1998); definem modelos de hierarquização espaciotemporal na distribuição de ações e instituições, configuração de modelos temáticos ou setoriais (FREEMAN; LITTLEWOOD; WHITNEY, 1996; SELMAN, 1998), etc. Embora explicáveis como meio eficaz de

apoio à “capacitação”, tais diagramas tendem a ofuscar o caráter contraditório da matéria sobre a qual os atores sociais deverão debruçar-se, dando-lhe um caráter antes administrativo e gerencial, transmissível por mimese ou treinamento.

Os conselhos abertos à sociedade civil, por sua vez, mostram-se cada vez mais “participativos” em sua composição, ao mesmo tempo em que se tornam menos decisórios em sua pauta e mais passíveis de apropriação por uma política-espetáculo. A vontade de indiferenciação social interna aos espaços de “parceria” tende assim a favorecer o desenvolvimento de uma espécie de democracia imagética. A aparência de estabilidade obtida por meio dos consensos simbólicos torna-se elemento essencial das políticas de atração de investimentos internacionais. A necessidade de oferecer vantagens para os capitais internacionais – consenso social, segurança, sustentabilidade ecológica - justifica assim que todos os projetos em disputa se anulem em favor de uma competição interlocal ou interurbana. No entanto, o caráter fictício de muitos desses consensos se fará logo sentir dada a crescente visibilidade dos sintomas de ruptura dos laços de sociabilidade, quais sejam: segregação socioespacial e violência social, mas também, de forma cada vez mais explícita, conflitos ambientais.

Tecnologias de formação de consenso são então formuladas de modo a caracterizar todo litígio como problema a ser eliminado. E todo conflito remanescente tenderá, por sua vez, a ser visto como resultante da carência de capacitação para o consenso, e não como expressão de diferenças reais entre atores e projetos sociais, a serem trabalhadas no espaço público.

Para preencher o vazio político deixado pelo “quase-nada” a ser governado pela legitimidade democrática, propugna-se a “cidadania local” e os laços comunitários como instrumentos da autocompreensão unitária da sociedade, imaginada como um tecido social sem fissuras. Tenta-se assim compensar a tendência à fragmentação social pela pretensão de integrar os excluídos nas coletividades locais, ou seja, uma “democracia de proximidade” aparecerá como remédio à desagregação social. No entanto, tal pretensão mostra-se ambígua, posto que as causas mais profundas da exclusão não são encontradas no nível local. Faz-se visível, a esse propósito, que a própria ideia de “violência urbana” que vem galvanizando a agenda pública nas cidades, territorializa uma crise social cujos princípios estão fora do local, gestando-se, por certo, na desigualdade social e em certos processos supranacionais. Eis, pois,

como a submissão dos direitos sociais – comprometidos seriamente pela nova “economia da ação pública” - aos imperativos de uma racionalidade competitiva termina por fazer do local uma expressão a mais da razão “globalitária” (GARNIER, 1999).

Nesse contexto, a noção de “cidade sustentável” instaura uma nova cena de enunciação, em que uma trama de múltiplos personagens e falas entrecruzadas reelabora as representações do urbano. Desencadeia-se um jogo lendário de singularização das cidades, de ligação entre seu passado, presente e futuro por meio de uma ordem linear, de sua transformação em um quase-personagem dotado de um corpo/ território e uma alma/cultura cidadina. Três procedimentos simbólicos são acionados: o de refiguração do espaço mediante uma imagem que articula os campos semânticos distintos da Natureza e da cidade; o da reproblemática da ação pela aplicação de uma racionalidade científica ecológica ao urbano; o da reinstituição do tempo por novas formas de duração - patrimoniais - das coisas.

As diferentes representações sobre o que seja a sustentabilidade urbana têm apontado para a reprodução adaptativa das estruturas urbanas, com um foco alternativamente colocado no reajustamento da base técnica das cidades, nos princípios que fundam a existência cidadã das populações urbanas ou na redefinição das bases de legitimidade das políticas urbanas. A representação que privilegia a leitura da cidade como matriz técnico-material propõe a recomposição das cidades a partir de modelos de “eficiência ecoenergética” ou de “equilíbrio metabólico” aplicados à materialidade do urbano. A redução da durabilidade da cidade à sua dimensão estritamente material tende a descaracterizar a dimensão política do espaço urbano, desconsiderando a complexidade da trama social responsável tanto pela reprodução como pela inovação na temporalidade histórica das cidades.

As propostas de reprodução adaptativa das estruturas urbanas que têm como referência a noção de qualidade de vida, estruturam-se segundo o modelo da “pureza”, da “cidadania” ou do “patrimônio”. A cidade é vista assim como o espaço das externalidades negativas, cujo equacionamento se dará na temporalidade do processo de construção de direitos, sejam direitos ao que serão consideradas condições saudáveis de existência, sejam direitos ao usufruto durável da existência simbólica de sítios urbanos. A palavra cidadania retorna assim a seu espaço de origem – a cidade –, sobrepondo-se ao sentido até aqui dominante, referido ao Estado-Nação.

As propostas de reprodução adaptativa das estruturas urbanas, tendo como foco o reajustamento das bases de legitimidade das políticas urbanas, procuram, por sua vez, refundar o projeto urbano segundo o modelo da “eficiência” ou da “equidade”. Em ambos os casos, estará em jogo a cidade como espaço de construção durável de pactos políticos capazes de reproduzir no tempo as condições de sua legitimidade. Ao promover assim uma articulação “ambiental” do urbano, o discurso da sustentabilidade das cidades atualiza o embate entre tecnificação e politização do espaço, incorporando, dessa feita, ante a consideração da temporalidade das práticas urbanas, o confronto entre representações tecnicistas e politizadoras do tempo, no interior do qual podem, ao mesmo tempo, conviver projetos voltados para a simples reprodução das estruturas existentes como estratégias que cultivem na cidade o espaço por excelência da invenção de direitos e inovações sociais.

Sem embargo, a análise do discurso das cidades que se apresentam como candidatas a protagonizar a sustentabilidade urbana sugere que as mesmas pretendem inserir-se em uma continuidade temporal e espacial mediante procedimentos de descentralização (pela legitimação do não humano, das gerações futuras, dos parceiros inertes ou virtuais), de restauração (pela reciclagem de recursos naturais, bairros, rios, ofícios, saberes, imagens e instituições) e de interação dos fenômenos urbanos (o ar da cidade com o ar do planeta, a ocupação do solo com o abastecimento d’água, atividades presentes e valores herdados, agências de urbanismo com instâncias de “concertação”). A inclusão das periferias via descentralização, da memória via restauração e dos atores sociais via interação, constituem assim procedimentos discursivos de expansão simbólica da base de legitimação das políticas urbanas. A busca de um consenso urbano de tal forma ampliado espacial e temporalmente, legitimado nos propósitos do equilíbrio biosférico e da justiça intergeracional, justifica-se, por certo, pela necessidade de prevenção dos riscos de ruptura sociopolítica em cidades crescentemente fragmentadas pelos processos de globalização e acumulação flexível.

Conflitos e desigualdades ambientais: a crítica ao autoritarismo do sujeito uno ou à ausência de sujeito

Para Stengers, o que a Ecologia Científica ensinaria à Ecologia Política seria não a construção de um consenso em torno de critérios que transcenderiam a diversidade das práticas, mas um “acordo simbiótico”, em que cada protagonista admite a presença do outro por suas próprias razões. Esse acordo não seria, pois, consequência de uma harmonização de interesses particulares na submissão a um bem superior, mas um processo imanente de “entre-captura”, em que as identidades que se coinventam integram, cada uma por sua própria conta, uma referência às outras. A relação de “entre-captura” designa, assim, a estabilidade de uma relação que não se refere a um interesse que transcenderia seus termos. Caberia à pesquisa, conseqüentemente, explorar as possibilidades de desenvolvimento de um olhar sobre a questão ambiental que seja sensível à diversidade sociocultural e ao conflito entre distintos projetos de apropriação e significação do mundo material. Toma-se, para tanto, por pressuposto que não há ambiente sem sujeito e que a configuração social de supostas “crises ambientais” não poderia ser dissociada do conflito entre distintos modos de apropriação material e simbólica de um meio ambiente que é fisicamente “o mesmo” e culturalmente diverso. Essa seria a perspectiva apta a fornecer um quadro analítico para políticas ambientais que apresentassem, ao mesmo tempo, atributos de efetividade e de legitimidade democrática em contraposição, por exemplo, ao panorama da “ambientalização truncada”, que caracteriza o Estado brasileiro.

Tomando como ponto de partida a assertiva segundo a qual o mundo humano é simbolicamente construído, caberia considerar que - ao contrário dos que postulam a “universalidade” *a priori* de valores e interesses no trato das questões ambientais - existem concepções múltiplas de natureza e meio ambiente. O meio ambiente pode ser lido, assim, como um campo de disputa estabelecido no plano simbólico, e o “conflito ambiental” como uma espécie particular de conflito social que tem as representações sobre meio ambiente - ou, mais especificamente, sobre a benignidade ambiental das práticas espaciais - como objeto.

Podemos, então, discriminar dois espaços onde se definem as relações de poder nas sociedades, espaços pertinentes também aos modos de apropriação da base material da sociedade. O primeiro é o espaço da distribuição, entre os sujeitos sociais, do poder sobre os

diferentes tipos de “capital”, incluindo-se o que podemos chamar, para os efeitos da questão ambiental, de “capital territorial”. Nesse espaço, configura-se a capacidade diferencial de os sujeitos terem acesso a terra fértil, a fontes de água, aos recursos dos sistemas vivos, aos pontos dotados de vantagens locais, etc. O diferencial de poder sobre o que chamamos de “capital territorial” resultaria tanto da capacidade de influência dos sujeitos sobre os marcos regulatórios jurídico-políticos do meio ambiente, como da operação de mecanismos econômicos de competição e acumulação, ou do exercício da força direta. O segundo é o espaço em que se confrontam as representações, valores, esquemas de percepção e ideias que organizam as visões de mundo e legitimam os modos de distribuição de poder verificados no primeiro espaço. No espaço de distribuição de poder, portanto, cada agente tem uma dotação de capital material diferenciada, enquanto no espaço das representações vigoram categorias de percepção e julgamento que tendem a legitimar as condições da distribuição desigual do poder sobre os recursos ambientais. Ambos são, porém, espaços onde se desenrolam disputas sociais e onde o modo de distribuição de poder pode ser objeto de contestação. No primeiro espaço, desenvolvem-se as lutas sociais, econômicas e políticas pela apropriação dos diferentes tipos de capital, pela mudança ou conservação da estrutura de distribuição de poder. No segundo, desenvolve-se a luta simbólica para impor as categorias que legitimam ou deslegitimam a distribuição de poder sobre os distintos tipos de capital. No caso do meio ambiente, verificamos, no primeiro espaço, disputas por apropriação dos rios entre populações ribeirinhas e grandes projetos hidrelétricos, “empates” confrontando seringueiros e latifundiários pelo controle de áreas de seringais, etc. No espaço das representações, observamos disputas entre as distintas formas sociais pela afirmação de sua legitimidade enquanto práticas “competitivas”, “sustentáveis”, “compatíveis com a vocação do território”, “ambientalmente benignas”, etc.

Verificamos, assim, que o discurso ambiental induz a uma alteração no campo das representações dominantes sobre o território, nas condições do uso social de seus recursos e nos critérios de “eficiência” que legitimam tais usos. A nomeação do espaço material como pertinente ao “meio ambiente” redefine, portanto, as bases de legitimidade relativa das diferentes práticas de apropriação do mundo material, bem como as condições relativas de exercício do poder sobre os recursos territorializados. Ao pôr em jogo o que Pierre Bourdieu chama de “potência estru-

turante da cultura”, tal nomeação instaura em novos termos a disputa pela transformação da estrutura de poder sobre o que aqui chamamos de “capital territorial”. Ao lado, porém, de um debate que envolve a classificação das práticas, caberá reconhecer a manifestação de um embate de sentidos, pelo qual as definições legítimas de noções como “meio ambiente” e “sustentabilidade”, por exemplo, são elas mesmas objeto de disputa.

*Crítica à substituição da luta de classes pela “externalidade”:
o caso da REDUC*

A partir de 1997, uma série de acidentes industriais ampliados foi observada no curso das atividades da grande empresa estatal brasileira do setor petrolífero. De vazamentos de óleo a explosões em plataformas marítimas, esses episódios foram vistos, ao mesmo tempo, como acidentes de trabalho e catástrofes ambientais, o que suscitou, simultaneamente, debates sobre segurança industrial e política de terceirização/privatização, sobre movimentos grevistas e gestão de riscos associados a grandes empreendimentos industriais. A complexidade desse entrelaçamento de processos sociais e ecológicos, materiais e simbólicos, evidenciada por essa série de eventos, ofereceu condições para o que será o exercício de uma polêmica com a crescentemente difundida teoria da sociedade de risco, de Ulrich Beck, tendo como ponto de partida o estudo de caso do vazamento de óleo da Refinaria Duque de Caxias, no Rio de Janeiro, ocorrido em janeiro de 2000.

O “risco ecológico”, para o sociólogo alemão Ulrich Beck, resultaria da potência disruptiva – “revolucionária”, diz ele - da tecnologia, como culminância de um processo de dominação técnico-científica da racionalidade instrumental. A potência destrutiva das técnicas avançadas da química, do nuclear e da engenharia genética se caracterizaria por seu caráter espaciotemporal ilimitado/indeterminado.

Beck apresenta-nos uma teoria “cognitivista” do risco – a sociedade é destrutível por suas tecnologias e confronta-se reflexivamente com as conseqüências indesejáveis de sua própria dinâmica reprodutiva. O risco técnico contemporâneo chegaria, de acordo com o autor, a redefinir o próprio social, o que leva a Beck configurar uma teoria da sociedade de risco, segundo a qual o risco é o princípio axial de organização do social, e o conhecimento é o princípio axial do risco. O conflito na sociedade de risco oporia, portanto, capital a capital e trabalho a trabalho, em torno da distribuição de perdas. Ao contrário da sociedade industrial, caracterizada

pelo conflito entre capital e trabalho em torno da distribuição da riqueza, na sociedade de risco os trabalhadores não são mais apenas fonte de riqueza, mas também fonte de destruição e perigo (BECK, 1994, p. 4).

Aqui, caberia observar que é a inserção no espaço objetivo das técnicas/setores produtivos que classifica o social. Segundo Beck, os processos técnicos soldam as solidariedades sociais. O perigo é um fato objetivo, e a estrutura técnica da produção desses perigos determina a estrutura de classes, o que configura uma espécie de estruturalismo das técnicas. Beck substitui, conseqüentemente, a luta de classes pela externalidade. Torna-se para ele central, nesse novo tipo de sociedade, o fenômeno dos impactos extramercantis da produção capitalista.

Observa-se, assim, uma desconexão entre a teoria cognitivista do risco, de Beck, e sua abordagem das condições de “ressonância socio-cultural” (Beck, 1994, p. 123), por meio das quais os cidadãos curariam a sua cegueira, de modo a conseguir substituir a democracia truncada da sociedade de risco por uma democracia ecológica. A reificação das tecnologias, o estruturalismo das técnicas e a desconsideração da luta simbólica em que se inscreve a construção do social de riscos parece inabilitá-lo a entender e explorar o que está em jogo nas lutas pela democratização das decisões tecnológicas.

O estudo de caso do vazamento de óleo na Baía da Guanabara, ocorrido em janeiro de 2000, permitiu discutir o modo como as possibilidades de tal democratização dependem não apenas da quebra do monopólio da produção de informação, mas também dos meios de difusão das interpretações do risco. Para tanto, foi realizada uma análise documental e entrevistas com atores relevantes, o que permitiu traçar o desenvolvimento da percepção e da articulação lógica entre a natureza da atividade produtiva e as condições ambientais tidas como indesejáveis verificadas ao redor da Refinaria Duque de Caxias (REDUC) da PETROBRAS, no Rio de Janeiro, processo que dá conteúdo a uma dinâmica de politização do referido conflito ambiental.

A politização dos conflitos ambientais: o caso dos movimentos por justiça ambiental

Justiça Ambiental é uma noção emergente que integra o processo histórico de construção subjetiva da cultura dos direitos no bojo de um movimento de expansão semântica dos direitos humanos, sociais, econômicos, culturais e ambientais. O Movimento de Justiça Ambiental, surgido nos EUA em meados dos anos 1980, denunciou a lógica socioter-

ritorial que torna desiguais as condições sociais de exercício dos direitos. Ao contrário da lógica dita “Nimby” – “*not in my backyard*” / “não no meu quintal”, os atores se que unificam nesse movimento propugnam a politização da questão do racismo e da desigualdade ambientais, denunciando a lógica que acreditam vigorar do “sempre no quintal dos pobres” (BULLARD, 2002; ACSELRAD, 2004).

No Brasil, a Rede Brasileira de Justiça Ambiental, criada em 2001, expande a abrangência da denúncia para além da questão do racismo ambiental na alocação de lixo tóxico, que fundou a organização nascida no movimento negro dos EUA. Em acepção ampliada e reinterpretada pelos atores sociais do país, são compreendidos como sujeitos da resistência à produção de desigualdades ambientais: a) as vítimas da contaminação de espaços não diretamente produtivos – entorno de grandes empreendimentos portadores de risco e periferias das cidades onde são localizadas instalações ambientalmente indesejáveis (lixões, depósitos de lixo tóxico, etc.). A desigualdade resultaria, em tal caso, da menor capacidade de os moradores dessas periferias se fazerem ouvir nas esferas decisórias, ou mesmo de seu consentimento – dada a carência de emprego, renda, serviços públicos de saúde e educação –, na expectativa de que tais empreendimentos tragam algum tipo de benefício localizado; b) as vítimas da contaminação produtiva interna dos ambientes de trabalho industrial e agrícola, pela qual interesses econômicos lucrariam com a degradação dos corpos dos trabalhadores via desinformação, contra-informação, mascaramento de informação e chantagem do emprego (MALERBA, 2004); c) as vítimas da desposseção de recursos ambientais – fertilidade dos solos, recursos hídricos e genéticos, assim como territórios essenciais à reprodução identitária de comunidades e grupos socioculturais - por grandes projetos infraestruturais e empreendimento produtivos que desestabilizam as práticas espaciais de populações tradicionais.

As lutas por justiça ambiental combinam assim: 1- defesa dos direitos a ambientes culturalmente específicos – comunidades tradicionais situadas na fronteira da expansão das atividades capitalistas e de mercado; 2- defesa dos direitos a uma proteção ambiental equânime contra a segregação socioterritorial e a desigualdade ambiental promovidas pelo mercado; 3- defesa dos direitos de acesso equânime aos recursos ambientais, contra a concentração das terras férteis, das águas e do solo seguro nas mãos dos interesses econômicos fortes no mercado; mas também, 4- defesa dos direitos das populações futuras. Como? Pela interrupção dos mecanismos

de transferência dos custos ambientais do desenvolvimento para os mais pobres, pois o que os movimentos por justiça ambiental tentam mostrar é que, enquanto os males ambientais puderem ser transferidos para os mais pobres, a pressão geral sobre o ambiente não cessará. Fazem assim a ligação entre o discurso genérico sobre o futuro e as condições históricas concretas pelas quais, no presente, se está definindo o futuro. Aí se dá a junção estratégica de justiça social e proteção ambiental: pela afirmação de que, para barrar a pressão destrutiva sobre o meio de todos, é preciso começar protegendo os mais fracos.

A “chantagem locacional dos investimentos” é o mecanismo central, nas condições de liberalização que prevaleceram a partir do final dos anos 1980, para a imposição de riscos ambientais e de trabalho às populações destituídas, pois, na ausência de políticas ambientais de licenciamento e fiscalização de atividades apropriadas e sem políticas sociais e de emprego consistentes, as populações mais pobres e desorganizadas tenderiam a sucumbir às promessas de emprego, “quaisquer que sejam seus custos”. A dinâmica desses movimentos nos ensina, portanto, que a condição de destituição de certos grupos sociais é um elemento-chave a favorecer a rentabilização de investimentos em processos poluentes e perigosos. É por isso que, para os setores populares mais organizados, é cada vez mais clara a fusão de risco ambiental e insegurança social – peças centrais na reprodução das desigualdades nos tempos de liberalização da economia. Torna-se assim também crescentemente difundido o entendimento de que a proteção ambiental não é causa restrita de classes médias urbanas, mas parte integrante das lutas sociais das maiorias. É por meio de suas estratégias argumentativas e formas de luta inovadoras que os atores sociais envolvidos nas lutas contra as desigualdades ambientais têm procurado fazer do ambiente um espaço de construção de justiça, e não apenas de realização da razão utilitária do mercado.

A distribuição desigual dos males ambientais e o consentimento: contra o dualismo opressor/vítima, a dialética da “servidão voluntária produzida”

A noção genérica de “dano ambiental” designa os efeitos indiretos indesejáveis das práticas espaciais. As demandas por direitos iguais à “proteção ambiental” sugerem que qualquer distribuição desigual dos danos decorre da ausência concreta de políticas, a saber, da inexistência

de um conjunto de medidas capazes de impedir que os agentes dotados de maior poder projetem sobre os destituídos a maior parte dos males ambientais do desenvolvimento. Foi assim que os movimentos por justiça ambiental passaram a denunciar, na esfera pública, uma “lógica política relacional” que otimiza as condições territoriais da acumulação industrial por meio da degradação das condições de vida das populações destituídas. Procurou-se, assim, caracterizar o modo como conflitos socioambientais evidenciam a lógica que opera a distribuição desigual dos riscos associados à localização de lixo tóxico no estado do Rio de Janeiro.

A pesquisa empírica realizada com o exame de 121 processos no Ministério Público e no órgão ambiental do Estado do Rio de Janeiro – então a FEEMA –, assim como o estudo de caso do CENTRES, Central de Tratamento de Resíduos de Queimados, Rio de Janeiro, permitiu construir um quadro dos processos incontrolados de alocação e gestão de resíduos tóxicos industriais portadores de risco, da trama social em que eclodem as denúncias sobre disposição indevida, bem como das estratégias dos diferentes atores sociais envolvidos nos conflitos daí decorrentes. Seus resultados mostraram que a aceitação de práticas poluentes e da desinformação sistemática por parte de grande parcela da população atingida associa-se à vigência de uma concentração espacial das vulnerabilidades sociais. Uma sobreposição de destituições estaria a favorecer a superposição entre a divisão social e a divisão espacial dos riscos ambientais pela concentração locacional das vulnerabilidades sociais. De um lado, as empresas evitariam investir em tratamento e incineração de resíduos, dadas as possibilidades de lançá-los em áreas desvalorizadas, abandonadas pelos investimentos públicos em infraestrutura urbana e habitadas por populações pobres e menos organizadas. Elas usufruiriam assim de uma sobreposição de benefícios que lhes permitiria maximizar sua liberdade de escolha locacional: economias técnicas (eliminação de etapas de processos físico-químicos requeridos pelo tratamento de resíduos), economias regulatórias (desconsideração de normas técnicas, urbanísticas e ambientais) e economias transferenciais (transferência de custos de tratamento e controle ambiental para o Estado e para os moradores).

A realização dessas “economias” contaria, por sua vez, com a formação de um circuito de autoconsumo e de um “submercado” de sucata, materiais e utensílios contaminados para uso doméstico e construtivo: uso de toneis com traços tóxicos para armazenar água – dada a falta de abastecimento de água –, uso de areia e materiais contami-

nados para aplinar terrenos e construir moradias – dada a falta de infraestrutura urbana e habitacional –, e uso de produtos tóxicos como brinquedo – falta de escolas e áreas de lazer, ou seja, à sobreposição de benefícios para as empresas, soma-se uma sobreposição de condições de destituição para as populações que residem em áreas periféricas: insuficiência de renda, insuficiente acesso a serviços públicos, a infraestrutura e a capacidade de influência sobre o poder regulatório/fiscalizatório do Estado. Assim, observamos que a eficiência alocativa empresarial constroi-se pela mediação de processos sociopolíticos espaciais concretos, no seio dos quais as vítimas da agressão ambiental se encontram em situações de destituição que favorecem as tendências ao consentimento. O exame em profundidade de tal tipo de evidência justificou as perguntas decorrentes: em que circunstâncias as populações afetadas por agressões ambientais tidas por reais ou por potenciais se engajam em dinâmicas de denúncia e resistência ou tendem ao que Beck chama de “auto-expropriação dos sentidos”, preferindo consentir em práticas que lhes são apresentadas como imperativas para o progresso, promissoras que seriam de emprego e renda para a população e receita pública para os governos. Em que medida, por outro lado, operariam as dinâmicas locais – pautadas nos diferenciais interlocais de organização social e de vigência de direitos, controles e regulações políticas – na constituição de uma sociologia da recusa e do consentimento?

**As condições de produção da “dominação sem política”
e os que “apreenderam a dizer não”: recusa e consentimento
ante a chantagem locacional dos investimentos, ou de como
os sujeitos da recusa administram o consenso e os sujeitos
do consenso administram o conflito**

Para Stengers e Pignarre (2005), o capitalismo mostra-se hoje como um sistema que paralisa e captura os atores sociais no interior de “alternativas infernais” – situações que parecem não deixar outra escolha além da resignação ou da denúncia impotente ante a guerra econômica incontornável. O imperativo da aceitação substitui a política pela submissão – as “alternativas infernais” impõem-se como norma, regra de juízo que produz a medida comum das coisas, mecanismo de disciplinamento e controle¹

¹ Conforme Foucault (1976).

que faz com que os indivíduos se vejam aprisionados nos imperativos da competitividade, nos requisitos de serem capazes de atrair sobre si e suas localidades os investimentos disponíveis no mercado. Como essas “alternativas infernais” são geradas e impostas? As alternativas infernais seriam produzidas, sugere-se, com a reorganização permanente do modo de funcionamento do sistema, fazendo com que sejam neutralizados os poderes que têm outras lógicas como referência (STENGERS; PIGNARRE, 2005). Por meio das formas reorganizadas do sistema, o movimento dos investimentos incute a norma – os atributos disciplinares que justificam a localização do empreendimento (EWALD, 1993).

Aquilo que consideramos aqui como “norma” veio se constituindo no capitalismo liberalizado contemporâneo mediante os procedimentos da chamada “desregulação” – um novo modo de funcionamento do sistema, caracterizado por estratégias territoriais de capitais dotados de mobilidade potencial acrescida. A mobilidade acrescida permitiria às grandes empresas procederem a uma modalidade de “chantagem locacional” por intermédio de seus investimentos. Recorrendo à sua maior mobilidade potencial, o capital aprisionaria parcelas importantes das populações locais no interior da “alternativa” de aceitar a promessa de emprego e renda a qualquer custo – mesmo ao custo da submissão a riscos ambientais e sociais acrescidos –, ou não ter nenhuma fonte de renda apropriada. A maior mobilidade dos capitais pode, assim, estar na origem de conflitos locacionais de caráter ambiental “por desregulação” nas áreas de chegada dos investimentos – denúncias e resistências à despossessão ambiental de populações locais, observada em áreas de expansão da fronteira capitalista, ou à imposição de riscos ambientais aos grupos sociais mais destituídos em áreas de ocupação intensa. Mas nesses locais de chegada, os atores da resistência deverão confrontar-se com as pressões dos interesses envolvidos com a implantação dos empreendimentos e com a capacidade que esses podem demonstrar de mobilizar setores importantes da população local em seu favor.

As pressões dos portadores do poder de investir podem dar-se por dois meios: a) pela ameaça de retirada do investimento para outro local, ou b) pela ameaça de que, não se aceitando o empreendimento tal como a empresa o deseja, nenhuma outra atividade virá ali se implantar. Assim, um risco socioambiental ampliado é alocado sistematicamente às populações mais destituídas – por serem, via de regra, deixadas ao largo pelos poderes públicos –, com base na lógica da “livre-escolha” – “infernais” – entre condições precárias e arriscadas de trabalho ou nenhum trabalho.

A alocação concentrada sobre os mais pobres dos riscos associados ao empreendimento se dará, assim, com frequência, tendo como base o consentimento de populações expostas ao que chamamos de “chantagem de localização”.

Com a imposição das condições mais desejáveis para si, os grandes empreendimentos tornam-se a) “quase-sujeitos” das políticas de regulação do território, e b) “quase-sujeitos” dos limites de aceitabilidade dos riscos para a própria população local. O processo de construção, por parte da população, do que ela entende por “intolerável” e “arriscado”² se verá, via de regra, constrangido pelas condições impostas pelas empresas. Qual o mecanismo pelo qual a empresa obtém condições esperadas para sua implantação? A presente pesquisa tem por hipótese que isso tenderá a dar-se pela obtenção do consentimento e da aquiescência de atores locais dotados de um poder de barganha restringido, constrangidos como eles são a aceitar ofertas de trabalho associadas à alocação de empreendimentos eventualmente portadores de risco – em outras circunstâncias, intolerável – em seus ambientes de moradia ou trabalho. A pergunta central da pesquisa é pois: Em que circunstâncias certos atores sociais locais “aprendem a dizer não” e resistem à chantagem locacional dos investimentos? Como os atores da resistência se relacionam com as expressões da “aceitabilidade”/ consentimento demonstradas por parte da população? Tais perguntas puderam ser tratadas tendo como foco os conflitos e as ações coletivas desencadeadas em reação à dinâmica expansiva das monoculturas do eucalipto no norte do Espírito Santo e no sul da Bahia.

Alguns anos após o início da implantação das empresas de celulose e papel na região em pauta, algumas comunidades começaram a articular formas de resistência, reagindo à perda de suas terras e às transformações de seus modos de vida. Primeiramente, as lutas de quilombolas, de pequenos agricultores e de grupos indígenas estavam dissociadas entre si, evidenciando um pequeno poder de influência, já que era ainda preliminar o esforço de organizar diversos segmentos em torno de um objetivo comum. Somente nos últimos anos da década de 1990, após uma tentativa de expansão dos plantios da Aracruz no Espírito Santo, começou a esboçar-se na região uma resistência relativamente articulada, que reuniu índios guaranis e tupinikin, carvoeiros, estudantes, professores, advogados, assessores parlamentares e algumas ONGs –

² Conforme Fassin e Bourdelais (2005).

na chamada Rede Alerta contra o Deserto Verde, articulada após uma manifestação realizada na Assembleia Legislativa capixaba, em junho de 1998. Ao longo de tempo, novos atores e temas passaram a se encadear na resistência à monocultura do eucalipto, diversificando-se o repertório de ação: mobilizações, manifestações, marchas, ocupações, pressões, cartas abertas, encontros, publicações, filmes, audiências públicas e presença em CPIs legislativas, disputas em torno de licenciamentos, certificação de plantios e créditos de carbono, denúncias em redes e fóruns internacionais, processos e ações civis, etc.

Quanto aos entrevistados que são contra a presença da empresa na região, quase todos já tiveram ou têm contato com os movimentos de resistência, seja por meio de palestras, cursos, mobilizações, ou mesmo participando como lideranças. Os quilombolas veem tais entidades como parceiras na sua luta pela retomada das terras, e a maioria dos entrevistados apoia as ações dos movimentos.

E em relação ao eucalipto e a esse movimento. Por que? É uma monocultura que a gente tá vendo que vai levar a gente pro fundo do poço... Vai chegar na propriedade, não vai ter nada pra comer, você não vai ter uma farinha, você não vai ter um coco, né, você não vai ter uma laranja, você não vai ter uma abóbora, não vai ter uma melancia. Tudo vai ter que vir de outro canto, a preço de que? Vai vir caro, né? Alguém vai produzir, mas vai chegar muito caro, aonde o seu dinheiro que você tem não vai dar pra cobrir, Então eu sou a favor de todos os movimentos que fala: “Não. Tira os eucaliptos e vamos plantar outras coisas. Assim como a empresa veio, ela pode voltar (Quilombola, 47 anos. Comunidade Angelim I, Conceição da Barra. Outubro/2006).

São a favor da empresa e contra a resistência a seus projetos aqueles que acham que tal luta “não vai dar em nada”. Mas, ante o crescimento da visibilidade das ações de resistência, os representantes empresariais têm mostrado, com frequência, uma tendência a responder com a ameaça de suprimir seus planos de investimento ou de deslocar o empreendimento. Tal tipo de estratégia seria um sintoma de que a contenção das demandas por democratização (do meio ambiente, como das relações de trabalho, da terra, da renda, etc.) estaria deixando de ser produzida direta e exclusivamente pela ação do Estado, para ser empreendida também pela condição de desregulação dos mercados, o que permite que os capitais livres imponham à sociedade uma “peda-

gogia” da conformidade política. Foi assim nos episódios que envolveram o MST em Barra do Riacho no Rio de Grande do Sul, e os Tupinikin no município de Aracruz, no Espírito Santo. Esse estado disputava com o Rio Grande do Sul e Bahia a localização de uma fábrica de US\$ 1,2 bilhão para a produção de 1 milhão de toneladas de celulose, sob a alegação de gerar 50 mil empregos. Após uma ação da Via Campesina que resultou na destruição de um viveiro de mudas da empresa, seu gerente no Rio Grande do Sul declarou que o episódio havia gerado interrogações no processo de instalação de uma futura unidade em solo gaúcho. Ao mesmo tempo, no Espírito Santo, os conflitos com os indígenas que reivindicam posse de terras, as tentativas legislativas de impedir novos plantios de eucalipto e as comissões de inquérito instaladas contra a Aracruz foram apontados como um “sinal de alerta para os diretores e acionistas da empresa”, que na hora de escolher o local para a implantação da nova fábrica colocaram na balança “o apoio e a solidariedade da sociedade civil, lideranças políticas e empresariais gaúchas”, fazendo com que, “ao final, o Rio Grande do Sul foi o vencedor”, tal como as duas matérias jornalísticas abaixo ilustram:

1) A ação violenta do MST foi realizada poucas semanas antes de a Aracruz definir a localização de seu novo investimento. O Estado disputa com o Espírito Santo e a Bahia a construção de uma fábrica [...] que pode gerar 50 mil empregos diretos e indiretos. Apesar do prejuízo com a destruição do laboratório de pesquisa, a companhia ainda continua disposta a investir no Rio Grande do Sul. Pela manhã, o gerente regional florestal da empresa, Renato Rostirolla, declarou, em meio às mudas pisoteadas, que o episódio poderia gerar interrogações no processo de instalação de uma futura unidade em solo gaúcho. O calmante para o governo do Estado veio à tarde, quando o diretor operacional do grupo, Walter Lidio Nunes, tentou atenuar a importância do episódio. Nunes disse que as conversações com o Estado e o município continuam. – Esse ato de barbárie é alienígena ao ambiente do Rio Grande do Sul. Está claro para nós que não expressa nem de longe o que pensa a sociedade como um todo. Vamos manter nossos estudos no Estado, disse. O secretário de Desenvolvimento, Luis Roberto Ponte, convocou a sociedade para mostrar que a manifestação não representa a comunidade gaúcha: – A sociedade tem de repudiar esse ato, porque, caso contrário, isso seria mortal para as negociações com os investidores do setor. A empresa fez estudo

para verificar o risco social. Ponte se refere a dois quesitos importantes nesse tipo de investimento, envolto em polêmica sobre impacto ambiental: a observância da lei e um ambiente de boas relações com a comunidade. O tema é tão importante que, no ano passado, a Aracruz – que amarga um histórico de invasões de suas terras nos Estados onde tem unidades (BA e ES) – já havia contratado uma empresa para analisar o risco social para a instituição em caso de implantação de uma nova unidade no entorno de Porto Alegre. Em comparação às concorrentes, a Região Metropolitana se saíra bem, graças ao grau de politização da sociedade (CRUZ, 2006).

2) O Espírito Santo, que era forte candidato a sediar a quarta fábrica da Aracruz Celulose, perdeu o investimento superior a US\$ 1,3 bilhão para o Rio Grande do Sul. O Estado ainda não está descartado para sediar futuros projetos da empresa. Os conflitos com os indígenas que reivindicam posse de terras; o trabalho contra a empresa junto a grandes clientes no exterior por parte de grupos defensores dos índios; as tentativas da Assembleia Legislativa de impedir novos plantios de eucalipto; e as comissões de inquérito instaladas contra a Aracruz, acionaram o sinal de alerta para os diretores e acionistas da empresa. Quando chegou a hora de escolher o local para a implantação da nova fábrica, a Aracruz colocou na balança o apoio e a solidariedade da sociedade civil, lideranças políticas e empresariais gaúchas. Depois pesou os inúmeros problemas enfrentados no Estado nos últimos anos. No final, mesmo com as vantagens de logística e infra-estrutura apresentadas pelo Espírito Santo, o Rio Grande do Sul foi o vencedor. “Tudo isso leva a não a sair do Espírito Santo, mas a buscar outras opções”, ressalta o presidente da empresa, Carlos Lira Aguiar. “Não se pode colocar todos os ovos em uma única cesta”, explica ao enfatizar a estratégia de distanciar a empresa dos problemas. Problemas aliás, que tem consumido 40% do tempo da agenda do executivo. Há dias em que 80% do tempo de Aguiar, de outros diretores e gerentes da empresa é dedicado à solução da questão relacionada aos indígenas. “Tenho inveja dos executivos que podem dedicar todo seu tempo aos negócios”, desabafa (BRIDI, 2006).

No discurso empresarial acima transcrito, é, pois, visível a evocação de dinâmicas locais pautadas em um jogo com os atributos diferenciais de “apoio e solidariedade da sociedade civil”, “boas relações com

a comunidade”, “grau de politização da sociedade”, qualidades valorizadas no exame do chamado “risco social” oferecido às empresas, ou, em termos sociológicos, a operação do que chamamos de “diferenciais interlocais de organização social e de vigência de direitos, controles e regulações políticas” conducentes a configurar elementos explicativos de uma sociologia da recusa e do consentimento. Como vimos, essa tensão é igualmente internalizada pelas próprias comunidades residentes nas áreas de implantação dos empreendimentos monoculturais, onde certos indivíduos acreditam que a oposição à grande empresa vem de quem “vendeu a terra porque quis”, não tendo direito de reclamar, enquanto “quem tem terra, não trabalha porque não quer”, e a empresa, em contexto de desemprego, “ajuda” propiciando “o uso dos resíduos” – assertivas todas compatíveis com os atributos disciplinares que justificam a localização do empreendimento. Quanto aos oponentes, esses interpretam a implantação territorial da monocultura como explicável em um contexto em que as forças em jogo, assim como os impactos sociais e ambientais experimentados, são vistos em perspectiva histórica: “assim como a empresa veio, ela pode voltar”.

Referência bibliográficas

- ACSELRAD, H. Internalização de Custos Ambientais: da lógica instrumental à legitimação política. *Cadernos IPPUR*, ano IX, n. 1-4, p. 13-28, jan./dez. 1995.
- _____. Justiça Ambiental – ação coletiva e estratégias argumentativas. In: _____; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. (Org.). *Justiça Ambiental e Cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.
- _____. Tecnologias sociais e sistemas locais de poluição. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 12, n. 25, jan./jun. 2006.
- BECK, U. From Industrial Society to Risk Society: questions of survival, social structure and ecological enlightenment. *Theory, Culture & Society*, v. 9, p. 97-123, 1992.
- BLOWERS, A. Environmental Policy: Ecological Modernization or the Risk Society. *Urban Studies*, v. 34, n. 5-6, p. 845, 1997.
- BRIDI, R. Espírito Santo perde novos investimentos da Aracruz. *A Gazeta Online*, 30 jul. 2006.
- BULLARD, R. D. Environmental Justice: Strategies for building healthy and sustainable communities. *II World Social Forum*, Porto Alegre, fev. 2002.
- CRUZ, T. Ameaça ao investimento de U\$\$ 1,2 bilhão. *Zero Hora*, 9 mar. 2006.
- EWALD, F. *Foucault – a norma e o direito*. Lisboa: Vega, 1993.

- FASSIN, D.; BOURDELAIS, P. *Les Constructions de l'Intolérable* – études d'Anthropologie et d'Histoire sur les frontières de l'espace moral. Paris: La Découverte – Recherches, 2005.
- FOUCAULT, M. *La Volonté de savoir*. Paris: Gallimard, 1976.
- FREEMAN, C.; LITTLEWOOD, S.; WHITNEY, D. Local government and emerging models of participation in the local agenda 21 process. *Journal of Environmental Planning and Management*, v. 39, n. 1, p. 71-73, 1996.
- GARNIER, J. P. *Le Nouvel Ordre Local* – Gouverner la Violence. Paris: L'Harmattan, 1999.
- HABERMAS, J. Ciência e Técnica Enquanto Ideologia. In: BENJAMIN, W. et al. *Textos Escolhidos, Coleção Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1983, p.313-343.
- HORDIJK, M. A dream if green and water: community based formulation of a local agenda 21 in peri-urban Lima. *Environment and Urbanization*, v. 11, n. 2, p. 15, oct. 1999.
- MALERBA, J. Meio Ambiente, classe e trabalho no capitalismo global: uma análise das novas formas de resistência a partir da experiência da ACPO. *III Encontro Nacional da ANPPAS*, Indaiatuba, 2004.
- ROBERTS, I. Leicester environment city: learning how to make local agenda 21, partnership and participation deliver. *Environment and urbanization*, v. 12, n. 2, p.21, oct. 2000.
- SELMAN, P. Local agenda 21: substance or spin. *Journal of Environmental Planning and Management*, v. 41, n. 5, p.536-537, 1998.
- SCHUBART, H. O Zoneamento Ecológico-Econômico e o Ordenamento Territorial: Aspectos jurídicos, administrativos e institucional. *Workshop "Zoneamento Ecológico-Econômico: Instrumento para o Desenvolvimento Sustentável dos Recursos da Amazônia"*, Manaus, Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia, abr. 1994.
- STENGERS, I.; PIGNARRE, P. *La Sorcellerie Capitaliste*. Paris: La Découverte, 2005.
- VELÁSQUEZ B., L. S. Agenda 21: a form of joint environmental management in Manizales, Colômbia. *Environment and urbanization*, v. 10, n. 2, p. 30, oct. 1998.

Meio ambiente, reprodução social e consumo - mudanças climáticas

Pedro Roberto Jacobi

Sociedade contemporânea, riscos e mudanças climáticas

Nas sociedades contemporâneas, o crescente impacto dos humanos sobre o meio ambiente tem provocado mudanças e alterações cada vez mais complexas, incidindo em profundas interferências na capacidade de suporte dos ecossistemas. Os impactos antropogênicos têm superado limites considerados como seguros de operação global, como no caso do ciclo global de nitrogênio, da taxa de perda de biodiversidade e das mudanças climáticas (ROCKSTRÖM et al., 2009). A sociedade planetária entrou na era do Antropoceno, na qual os impactos das ações humanas são cada vez mais responsáveis pelas mudanças na biosfera (CRUTZEN, 2002).

As mudanças nos ecossistemas são cada vez mais visíveis e resultam das características de que se reveste a vida dos humanos, na busca por recursos materiais e por melhores condições de vida para uma população que ainda crescerá até 2040.

Nesse sentido, a problemática das mudanças climáticas globais tem-se configurado como um vetor civilizatório central em nosso tempos. Nas palavras de Eduardo Viola et al. (2013), “um elemento principal da definição do presente e do futuro das sociedades humanas” componentes de um quadro e respectivos fenômenos, tendem a incidir sob diferentes escalas na saúde e na qualidade de vida humana. A realidade material das variabilidades climáticas tem provocado e irá provocar cada vez mais consequências físicas, sobre os sistemas naturais e sobre os sistemas humanos, acentuando as vulnerabilidades, multiplicando os cenários de catástrofe. Graves consequências econômicas, sociais, de segurança, humanitárias e sanitárias serão sentidas, se não se avançar para ações mitigatórias e de adaptação (VIOLA et al., 2013).

Os maiores responsáveis pelo aquecimento global são o dióxido de carbono e o metano, cujas concentrações se multiplicaram de forma

muito acentuada desde a Revolução Industrial. Estima-se que as concentrações desses gases se elevaram em relação aos níveis pré-industriais, em 40% e 150%, respectivamente (IPCC, 2013). Isso se deve ao fato de que o consumo de energia *per capita* cresceu em torno de sete vezes, e as emissões de dióxido de carbono tiveram um aumento de 150 vezes desde 1860. Cabe destacar que foi no século XX que mais de 70% das emissões ocorreram.

Essas emissões decorrem de processos industriais como um todo, nos quais se incluem geração de energia e mudanças no uso do solo, responsáveis por aumentos de emissões que já superam o que os cientistas consideram como ideal, patamar que se tem distanciado do que seria recomendável (MATIAS, 2014), quadro do qual não se descarta o aumento da temperatura global em virtude do crescimento da produção e da população. As consequências do aquecimento global, na sua maior parte, estarão relacionadas com a água, e seus desdobramentos em secas, enchentes, tempestades mais recorrentes bem como o aumento do nível dos oceanos. Os impactos dos fenômenos climáticos tenderão a se estender e ampliar, mesclando-se com outros determinantes sociais e/ou ambientais, interferindo, por exemplo, em crises regionais associadas à oferta de recursos hídricos, que podem ser permeadas por conflitos sociais de elevada gravidade. Assim, cadeias causais relativas às mudanças climáticas tendem a interferir em processos que evoluem negativamente ao longo das escalas de tempo e espaço, avançando na magnitude dos danos e dos números de afetados, podendo acarretar profundas crises e rupturas nos sistemas socioambientais (HALES et al., 2004).

Na direção de se confrontar esse quadro que configura uma tendência a extrapolar os limites do planeta, o tema da sustentabilidade tem assumido um papel central na reflexão sobre as dimensões do desenvolvimento e das alternativas que se configuram. O agravamento dos níveis de deterioração das condições socioambientais tem provocado um aumento da vulnerabilidade socioambiental. Apesar do incremento das iniciativas governamentais e não governamentais para ampliar o acesso à informação, ainda se observa pouca percepção por parte da sociedade sobre possíveis efeitos, incidência e intensidade de desastres naturais ou prejuízos econômicos (JACOBI, 2008).

A comunidade científica internacional que vislumbra essa multiplicação de episódios climáticos e as mudanças nos indicadores tem aumentado os esforços para assegurar que as mudanças climáticas

permaneçam dentro de certos limites. Multiplicam-se os estudos que chamam a atenção para a necessidade de reduzir pela metade as emissões mundiais de CO₂. Os resultados dos debates mostram a complexidade de acordos que contemplem todos os interesses, e isso tem implicado forte pressão sobre os grandes emissores.

Isso demanda que novos caminhos sejam direcionados para um uso mais racional dos recursos naturais, o que significa modificar os processos existentes de extração, produção e consumo. O caminho passa necessariamente por uma mudança no acesso ao conhecimento, à informação, por transformações institucionais e da lógica de governança governamental e corporativa, bem como da formação de lideranças focadas nas premissas que norteiem a construção de uma sociedade sustentável, a partir do exercício de uma cidadania ativa e da mudança de valores individuais e coletivos. Para tanto, torna-se indispensável que se criem todas as condições para promover o conhecimento, incentivar a reflexão crítica em torno do que o sociólogo alemão Ulrich Beck (2010) denomina “sociedade de risco”.

Para Beck (2010), viver numa sociedade de risco significa que a controlabilidade dos efeitos colaterais e dos perigos produzidos pelas decisões se tornou problemática, e os saberes podem servir para transformar os riscos imprevisíveis em riscos calculáveis, mas desse modo produzem, por sua vez, novas imprevisibilidades. A “reflexividade da incerteza”, a indeterminabilidade do risco no presente se torna, pela primeira vez, fundamental para toda a sociedade.

E a sustentabilidade como um novo critério básico e integrador precisa estimular permanentemente as responsabilidades éticas, na medida em que a ênfase nos determinantes extraeconômicos serve para reconsiderar os aspectos relacionados com a equidade, a justiça social e a ética para com os seres vivos.

O desafio de promover mudanças nos padrões de consumo insustentável

Ao abordar o tema do consumo, reconhecemos, acima de tudo, os limites do planeta Terra. Entretanto, não se trata de uma questão de simples, pois, como sabemos, a relação entre o mundo rico/industrializado e o mundo em desenvolvimento está permeada de enormes contradições. A redução drástica do uso dos recursos naturais, por exemplo, na

montagem de produtos industriais implica que estes sejam projetados de forma a aumentar sua escala de sustentabilidade.

A existência de um consumo desigual reflete a atual estrutura injusta, quer internamente nos países – entre ricos e pobres –, quer entre as nações, o que revela, de um lado, o subconsumo estrutural de vastas parcelas da população mundial e, de outro, o “consumismo”.

Existem dois caminhos que a sociedade tem utilizado como referência para abordar a problemática da transformação de uma lógica que produza mudanças no consumo – as dimensões da eficiência e do uso final. Do lado da eficiência, os produtores têm mudado para a utilização de produtos e serviços menos intensivos em energia e recursos naturais – reuso – enquanto os consumidores que, devido à falta de informação e/ou porque ficaram inibidos diante do custo dos investimentos que seriam necessários para aumentar a eficiência, não avançaram tanto nessa direção. Entretanto, como a dimensão da eficiência não seria por si mesma suficiente para reduzir drasticamente o uso dos recursos naturais, a abordagem centrada no uso final é fundamental, pois é aquela que enfatiza a provisão das necessidades das pessoas usando a menor quantidade possível de recursos naturais. Tais enfoques diferem substantivamente. Enquanto a ênfase na eficiência significa fazer com que os padrões vigentes de produção e consumo se tornem mais eficientes, o enfoque no uso final defende uma modificação nas estruturas de produção e consumo, de tal forma que as necessidades das pessoas possam ser supridas usando um mínimo de recursos (JACOBI, 2008).

Quem consome e como consome?

Um dos grandes questionamentos atuais é como tratar o excesso de consumo nos países desenvolvidos, um motivo relevante no debate sobre a atual crise ambiental mundial. Os números não nos deixam mentir. Um quarto da população mundial que vive nos países desenvolvidos demanda nada menos do que três quartos dos recursos naturais do planeta, o que restringe assim a capacidade dos países em desenvolvimento de aumentar de forma sustentável seus níveis de bem-estar. Esse questionamento sobre como combater o excesso de consumo nos países ricos tem resultado num conjunto de novos conceitos. Cabe mencionar as “pegadas ecológica, de carbono e a hídrica”, elaboradas com o objetivo de buscar compreender melhor as causas do excesso de consumo e contribuir para desenvolver estratégias que levem a um debate sobre as mudanças possíveis e os processos que as acompanham.

Os problemas associados ao uso de combustíveis fósseis e suas consequências têm provocado também um crescente ativismo, mobilização e debate em nível planetário. Aumenta o número de indicadores que revelam que o uso excessivo de combustíveis fósseis pode causar mudanças climáticas que têm graves consequências para a humanidade, assim como a possibilidade de elevação do nível do mar. A problemática não se reduz apenas a como se utilizam os recursos naturais, mas principalmente à sua dimensão quantitativa.

A discussão que se tem tornado mais importante é sobre a produção e o consumo sustentáveis. A partir da combinação de alguns fatores, um conjunto de atores relevantes se agrega ao processo de incluir cada vez mais atores e de estimular a corresponsabilidade dos indivíduos comuns, dadas as características das suas práticas cotidianas, para atenuar ou agravar a crise ambiental. Assim, começam a multiplicar-se e disseminar-se práticas conscientes, bem informadas e preocupadas com a problemática ambiental, e amplia-se o espectro de atores que consideram que suas ações passam a fazer parte de um repertório compartilhado por aqueles que veem na mudança de comportamentos e de escolhas a possibilidade de interferir na qualidade do meio ambiente.

O grande desafio que surge é o da mudança na visão das políticas públicas, o que possibilitará desenvolver conceitos e estratégias de desenvolvimento que promovam uma efetiva redução de práticas pautadas pelo desperdício, bem como a superação do paradigma que nos coloca cada vez mais numa encruzilhada quanto à capacidade de suporte do planeta e da habilidade que a sociedade tem para buscar um equilíbrio entre o que se considera ecologicamente necessário, socialmente desejável e politicamente atingível ou possível.

Os governos tanto no nível nacional quanto subnacional terão de priorizar um conjunto de ações que na sua complexidade e interdependência avancem em direção à estruturação de um repertório de políticas públicas integradas que adotem tecnologias limpas, promovam campanhas de conscientização sobre os fatores que provocam a insustentabilidade ambiental, estímulo a atividades não poluidoras e efetiva implementação de políticas socioambientais urbanas, com ênfase na coleta seletiva e estímulo à reciclagem e à redução do desperdício nas atividades públicas e privadas (JACOBI, 2008).

Cabe ressaltar o importante papel das instituições da sociedade civil na direção de conscientizar sobre a importância de o consumo ser cada vez mais sustentável, baseado numa lógica de corresponsabilização e na

adoção de práticas que orientem para um aumento permanente da informação aos cidadãos consumidores, assim como para o fortalecimento dos sistemas de certificação.

A implementação de estratégias de desenvolvimento nas quais o consumo se torne desvinculado do uso de recursos naturais é o calcanhar de Aquiles de todo o processo. As experiências de reutilização no consumo de matérias-primas são cada vez mais recorrentes. Reciclagem, reuso, entretanto, a diminuição é a mais problemática. Torna-se também claro que o consumo desvinculado do uso dos recursos naturais terá de acontecer de modo diferente nos países em desenvolvimento e nos países desenvolvidos. Salvadas as significativas diferenças entre países do Norte e do Sul, surge a mesma questão: Como usar os recursos naturais disponíveis, como os solos, a água doce, as florestas, os minerais e os combustíveis fósseis, da melhor forma possível para atender as necessidades humanas?

As cidades, o consumo e a insustentabilidade

Nas cidades, o padrão de urbanização metropolitano caracteriza-se sob vários aspectos pela sua insustentabilidade. Contribui para isso a prevalência de um processo de expansão e ocupação dos espaços intraurbanos que, na maior parte dos casos, configura uma baixa qualidade de vida para parcelas significativas da população. As cidades têm a marca da dualidade, sendo que as partes que abrigam a população mais carente é relegada dos benefícios urbanos e tem tido um crescimento muito maior que a denominada cidade formal. Assim se configura a expansão de partes da cidade nas quais se situam assentamentos em situação ilegal, marcados pela exclusão social e pelo acesso diferenciado aos investimentos públicos.

Dado que o processo de urbanização se intensifica para as áreas mais periféricas, encontra-se uma realidade de pobreza caracterizada por ocupações irregulares de áreas ambientalmente frágeis, como encostas e áreas alagáveis, problemas de saneamento ambiental decorrentes do baixo índice de coleta e do tratamento de esgotos, e ainda os problemas relacionados com padrões elevados de consumo: poluição do ar e aumento do volume de resíduos sólidos.

A falta de planejamento do uso e ocupação do solo leva às ocupações periféricas em áreas de risco, o que aumenta o número de pessoas vulneráveis aos processos naturais (MARICATO et al., 2010). A redução da

capacidade de escoamento das águas, associada à impermeabilização e à precária infraestrutura de drenagem urbana, potencializa transbordamentos, deslizamentos e outros efeitos erosivos. Esses problemas, que poderiam ser evitados, neutralizados ou reduzidos, potencializam as catástrofes. O uso inadequado do solo, com a construção de moradias em terrenos de encostas, em margens de cursos d'água, áreas de risco de deslizamento, enchentes e inundações, é o reflexo dessa ocupação desordenada que indica a falta de uma lógica de governança colaborativa.

Cabe enfatizar que, na sociedade de risco, os “desastres anunciados” não podem ser vistos como fatalidades, mas, na maioria dos casos, podem ser previstos e evitados (BECK, 2010). Isso se torna mais dramático com a multiplicação dos eventos extremos, que ampliam os cenários de risco e as fatalidades urbanas, registrados com maior frequência e associados principalmente ao descaso e à imprudência na forma de ocupação de terrenos, tanto em empreendimentos regulares quanto em assentamentos precários em áreas ocupadas.

Atualmente, além dos aspectos associados aos avanços da ciência e da tecnologia, surgem novas situações de risco diferentes das existentes, muitas das quais imensuráveis. Entretanto, os riscos socioambientais urbanos configuram a produção de riscos que estão associados à pobreza, às desigualdades e à lógica de desenvolvimento urbano que ainda prevalece.

Na medida em que o processo de urbanização se intensifica, nas áreas mais periféricas o quadro se agrava. Pela falta de planejamento de uso e ocupação do solo, as ocupações periféricas ocorrem em áreas de risco, o que aumenta o número de pessoas vulneráveis aos processos naturais (MARICATO et al. 2010). A redução da capacidade de escoamento das águas, associada à impermeabilização e à precária infraestrutura de drenagem urbana, potencializa os transbordamentos, os deslizamentos e outros efeitos erosivos. Todo esse elenco de problemas, que podem ser evitados ou pelo menos neutralizados ou reduzidos, só potencializa as catástrofes.

Existe uma forte dimensão social no risco, e esse é agravado pela vulnerabilidade das populações e do contexto físico no qual se inserem. A questão que se coloca, portanto, é sobre a gestão dos riscos (JACOBI, 2012), e o que define a dinâmica que prevalece é que a prevenção e a minimização das consequências dependerão das medidas políticas no contexto de cada território.

Os desastres ambientais, inundações e deslizamentos, envolvem os temas da segurança e da vulnerabilidade. Esta última se configura pela exposição da população residente em assentamentos humanos precários expostos a risco socioambiental (sujeitas a inundações e deslizamentos) e que, em virtude situações climáticas severas, se confrontam com a necessidade de suportar os impactos do perigo.

Jacobi (2013) mostra como em situações como inundações, os desastres mais comuns e devastadores, os problemas gerados após um evento expõem a falta de planejamento do uso e ocupação do solo, o despreparo das autoridades e a falta de um *ethos* de prevenção na sociedade. Além disso, não se podem desconsiderar os agravantes associados com as desigualdades sociais e a precariedade da estrutura urbana que se tornam vetores da multiplicação de tragédias urbanas recorrentes, causadas pelo descontrole do processo histórico de ocupação urbana não devidamente planejada pelos poderes competentes.

Essa reflexão está pautada pela noção de risco e de segurança como componentes analíticos de uma realidade socioambiental caracterizada pela fragilidade na capacidade de respostas das sociedades com menos recursos, assim como da falta de ações intersetoriais em virtude da cultura política institucional pautada pelas ações setoriais, e também por aquelas voltadas para interesses de grupos econômicos e políticos (JACOBI, 2013).

Cabe enfatizar que, na sociedade de risco, os “desastres anunciados” não podem ser vistos como fatalidades, mas, na maioria dos casos, podem ser previstos e evitados. No Brasil metropolitano, incluem-se quase 450 municípios onde vivem mais de 70 milhões de habitantes. Os desafios metropolitanos que se colocam nos dias atuais é que as cidades criem as condições para assegurar uma qualidade de vida que possa ser considerada aceitável, não interferindo negativamente no meio ambiente do seu entorno, mas agindo preventivamente para evitar a continuidade do nível de degradação, notadamente nas regiões habitadas pelos setores mais carentes.

A tônica dominante de produção desses espaços urbanos irregulares decorre de omissões históricas do poder público, tanto no que tange às ações regulatórias e de fiscalização, quanto em relação à provisão de urbanização adequada.

A tensão permanente que se opera no espaço urbano entre o interesse público e os interesses privados tem-se configurado como um dos aspectos de maior complexidade para a formulação de políticas ambien-

tais centradas no espaço urbano, onde se destaca a problemática da ocupação do solo.

Observa-se que eventos extremos tem-se tornado mais frequentes, ameaçando cada vez mais a precária infraestrutura das cidades. A própria expansão das metrópoles e, conseqüentemente, das ilhas de calor provocadas pela impermeabilização do solo favorece o aumento das precipitações.

As inundações e deslizamentos que têm ocorrido nos grandes centros urbanos do país já são consequência das mudanças climáticas.

No Brasil, o número de perdas humanas traz à tona o custo social das tragédias relacionadas com as catástrofes naturais.

Para Ribeiro (2011), o que se pode observar é que, mais do que um fenômeno natural, os desastres são uma consequência de décadas de descaso do poder público para com o planejamento urbano e com as políticas setoriais relacionadas, e as cidades brasileiras apresentam a marca da desigualdade até na distribuição social dos riscos decorrentes da precariedade urbana.

Mas os desastres também mostram o despreparo das autoridades para, em situações de calamidade, alertar, remover e garantir abrigo à população diante de ameaças iminentes. As autoridades públicas explicam tais tragédias, geralmente, como as consequências de eventos climáticos incomuns, fora dos padrões previstos e da suposta irracionalidade do comportamento da população que aceita morar em áreas sujeitas a evidentes riscos ambientais e não cuida adequadamente dos seus resíduos.

O maior desafio da governança do espaço urbano é a integração intergovernamental, o aperfeiçoamento da gestão municipal, o que demanda gestores qualificados apoiados por uma administração que desenvolva o planejamento estratégico dos municípios, para que eles possam ter uma visão de longo prazo e uma gestão baseada mais na prevenção do que na ação emergencial e curativa.

No atual quadro urbano brasileiro, é inquestionável a necessidade de se implementarem políticas públicas orientadas para tornar as cidades social e ambientalmente sustentáveis, como uma forma de se contraporem ao quadro de deterioração crescente das condições de vida.

Mobilidade urbana, motorização individual excessiva e poluição do ar

As metrópoles brasileiras têm enfrentado nos últimos anos uma crise de mobilidade urbana resultante, sobretudo, da opção pelo modo de transporte individual em detrimento das formas coletivas de deslocamento. O passivo da mobilidade urbana reflete-se na insuficiência da rede de transporte público expresso no quadro de imobilidade, que se tem acentuado apresentando claros sinais de colapso. O cidadão vivencia no dia a dia o aumento dos índices de congestionamento e a diminuição progressiva das velocidades médias.

Relatório organizado pelo Observatório das Metrópoles aponta a explosão do número de automóveis e motocicletas nas metrópoles brasileiras. Entre 2001 e 2011, o número de automóveis nas 12 metrópoles aumentou de 11,5 milhões para 20,5 milhões, e as motocicletas passaram de 4,5 milhões para 18,3 milhões (RODRIGUES, 2011). O transporte público caro e de má qualidade tem gerado um processo de exclusão social. A frota das 12 principais capitais do Brasil praticamente dobrou em dez anos, e o crescimento médio no número de veículos foi de 77%, sem que a infraestrutura viária e os órgãos de controle do trânsito acompanhassem o ritmo. Os automóveis são ineficientes do ponto de vista energético, vetores de estrangulamento na circulação e responsáveis por desenhos urbanos desumanizados, fatores que demandam novas respostas, notadamente que as cidades se organizem em função das pessoas e não dos carros.

As regiões metropolitanas, em virtude da intensificação da urbanização e notadamente do uso em escala desmedida dos automóveis, enfrentam um quadro de aumento das emissões de gases de efeito estufa, e a lentidão do trânsito de veículos compromete o fluxo de pessoas e de carga. Os crescentes índices de congestionamento nas grandes cidades configuram uma crise de mobilidade que é muito maior para os usuários do transporte coletivo, apesar do serviço existente e dos investimentos em curso. Isso decorre principalmente da lógica rodoviarista que prevaleceu, e que mais recentemente se reduziu, e sempre favoreceu as classes médias (ROLNIK; KLINTOWITZ, 2011). Durante muitos anos, os prefeitos das grandes cidades investiram no sistema viário, e apenas em conjunturas específicas houve inflexões com investimentos distributivos com foco nas populações dos bairros periféricos. Investiram em políticas da rede viária que adaptam a cidade para a convivência com um fluxo veicular motorizado crescente. Uma das causas do crescimento do transporte individual

no Brasil são as políticas públicas de incentivos ou subsídios desbalanceados entre os diferentes modais, priorizando frequentemente o transporte por automóveis e motocicletas (IPEA, 2011).

O resultado tem sido o declínio da eficiência e da confiabilidade do transporte coletivo por ônibus, resultado e consequência das políticas equivocadas de expansão urbana. A disputa entre as diferentes formas de circulação pelo uso do espaço viário gera congestionamentos aos quais se associam a perda de tempo nas viagens, o consumo desnecessário de combustíveis e o aumento na emissão de poluentes.

A crise da mobilidade urbana instalada nas metrópoles brasileiras tem como uma das suas principais características a disseminação das formas precárias e inseguras de transporte coletivo, principalmente nos horários de pico. Os sistemas de ônibus urbanos e metropolitanos são a modalidade de transporte público predominante no Brasil e operam em 85% dos municípios. Os sistemas de transportes alternativos por vans e mototáxis, que proliferaram nos últimos 15 anos no país, também apresentam altos níveis de ocorrência. Mais da metade dos municípios brasileiros tem essas modalidades.

O investimento atual em projetos para os próximos anos destinados a acelerar a retirada de veículos das ruas representa menos de um quinto do necessário (IBGE, 2012). As recentes manifestações relativas à qualidade dos serviços públicos e o aumento da tarifa do transporte público, que mobilizou milhares de pessoas nas ruas do país, colocaram a mobilidade urbana no centro da agenda pública. Os sistemas de alta capacidade de trens e metrô têm baixa ocorrência nas cidades, restringindo-se a poucas Regiões Metropolitanas, assim como o transporte hidroviário, que tem certa importância nas cidades da região Norte (IPEA, 2011).

É preciso destacar que hoje no Brasil há uma Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº. 12.587, de 3 de janeiro de 2012). Um dos seus princípios fundamentais é a segurança dos deslocamentos que incluiu, na prática, o direito dos usuários de terem um ambiente seguro e acessível ao sistema de mobilidade. Existem avanços institucionais e jurídicos no tema da mobilidade urbana, e há expectativas para a superação dessa crise. Entretanto, o uso crescente de combustíveis fósseis e o crescimento da demanda do transporte rodoviário aumenta muito as emissões de poluentes. O problema da poluição atmosférica é grave, principalmente nas metrópoles com grandes frotas de veículos automotores, e acarreta prejuízos para a saúde da população, em geral, e de idosos e crianças, em particular. A combinação de maiores deslocamentos, a falta de transporte

público de qualidade e em quantidade levam a um maior uso de transporte individual, bem como ao conseqüente aumento das emissões, com impactos associados a doenças respiratórias e cardiovasculares.

Entendemos também que, em termos de energia, tanto a produção quanto o consumo podem ser organizados de maneira mais eficiente, o que pode ser radicalmente transformado a partir de uma mudança na lógica do planejamento urbano. Não se trata de soluções fáceis, mas de aspectos que deverão ser considerados cada vez mais no processo de organização do espaço urbano.

Sustentabilidade, redução de resíduos e governança ambiental urbana

Um dos principais desafios que apresenta a sociedade moderna é o de equacionar a geração excessiva e a disposição final ambientalmente segura dos resíduos sólidos. A preocupação mundial em relação aos resíduos sólidos, em especial os domiciliares, tem aumentado face ao crescimento da produção, do gerenciamento inadequado e da falta de áreas de disposição final.

O tema tem-se mostrado prioritário desde a Conferência RIO - 92, em escala global, tanto nos países ricos quanto nos mais pobres, por contribuir direta ou indiretamente para o aquecimento global e as mudanças do clima. Houve avanços, na medida em que se incorporaram novas prioridades à gestão sustentável de resíduos sólidos, indicando uma mudança paradigmática que tem influenciado a atuação dos governos, da sociedade e da indústria. Cabe destacar as ações focadas na redução de resíduos nas fontes geradoras e a redução da disposição final no solo, a maximização do reaproveitamento, da coleta seletiva e da reciclagem, com uma inclusão socioproductiva de catadores e participação da sociedade, a compostagem e a recuperação de energia. A isso se soma a necessidade de políticas baseadas na melhoria das condições socioambientais e a prevenção de sua degradação, como premissa para reduzir o efeito estufa que tem relação direta com a emissão de gases gerados na produção e na disposição final de resíduos (IPCC, 2007; JACOBI; BESEN; 2011).

A gestão e a disposição inadequada dos resíduos sólidos causam impactos socioambientais tais como: a degradação do solo, o comprometimento dos corpos d'água e mananciais, a intensificação de enchentes, a contribuição para a poluição do ar e a proliferação de vetores de impor-

tância sanitária nos centros urbanos, e a catação em condições insalubres nas ruas e nas áreas de disposição final (BESEN et al., 2010).

É cada vez mais evidente que a adoção de padrões de produção e consumo sustentáveis e o gerenciamento adequado dos resíduos sólidos podem reduzir significativamente os impactos no ambiente e na saúde.

Além do expressivo crescimento da geração desses resíduos, observam-se, ainda, ao longo dos últimos anos, mudanças significativas em sua composição e características e o aumento de sua periculosidade (OMS, 2007; EPA, 2010). Essas mudanças decorrem principalmente dos modelos de desenvolvimento pautados na obsolescência programada dos produtos, na descartabilidade e na mudança dos padrões de consumo baseados no consumo excessivo e supérfluo (JACOBI, BESEN; 2011).

O crescimento e a longevidade da população, aliados à intensa urbanização e à expansão do consumo de novas tecnologias, acarretam a produção de imensas quantidades de resíduos.

Um dos maiores problemas em cidades densamente urbanizadas, principalmente nas regiões metropolitanas, é a falta de locais apropriados para dispor os resíduos adequadamente. Isso se deve à existência de áreas ambientalmente protegidas e aos impactos de vizinhança das áreas de disposição. Na maioria dos aterros sanitários, não há tratamento adequado para o chorume (líquido tóxico gerado pela decomposição orgânica do lixo). Daí resulta que os resíduos tóxicos podem contaminar o solo e as fontes subterrâneas de água, enquanto os gases produzidos no processo de decomposição são liberados no meio ambiente de forma não controlada (JACOBI; BESEN, 2011).

Algumas provocações finais

Diante do quadro urbano insustentável das cidades brasileiras, é inquestionável a urgência em implementar políticas públicas orientadas para tornar as cidades social e ambientalmente sustentáveis, como uma forma de se contraporem ao quadro de deterioração crescente das condições de vida. Uma agenda para a sustentabilidade urbana é necessária para ampliar o nível de consciência socioambiental, estimulando a população a participar dos processos decisórios como um meio de fortalecer a sua corresponsabilidade no monitoramento dos agentes responsáveis pela degradação socioambiental.

A governança ambiental urbana no Brasil se ressent, ainda, de uma maior cooperação e coordenação entre os agentes públicos e os agentes econômicos que realizam intervenções concretas, como obras, habitação, transporte, setores que estarão envolvidos diretamente com as medidas de adaptação às mudanças climáticas. Tal distanciamento só poderá ser modificado a partir de uma visão que articule e coordene ações de desenvolvimento urbano, meio ambiente e saúde pública, como componentes de políticas transversais, o que pressupõe uma atuação em rede e integrada, com um ganho de poder dos atores envolvidos na gestão, interagindo com os tomadores de decisões (JACOBI, 2013).

As cidades devem promover uma inflexão no modelo prevalecente de perpetuar um modelo equivocado de intervenções sobre o meio ambiente, o que potencializa os efeitos de eventos extremos. As consequências do desrespeito ao meio ambiente nas ocupações urbanas são notórias. Os problemas tendem a se ampliar se medidas radicais não forem implementadas em torno de três questões: moradia precária com falta de infraestrutura; *deficit* de transporte público, e uso excessivo do transporte individual, falta de controle sobre o uso e a ocupação do solo pelas populações mais carentes para reduzir riscos e agravos socioambientais. Isso demanda repensar a governança do espaço urbano, tanto na prevenção e alerta de desastres como na sua atuação pós-desastre.

Em relação aos resíduos sólidos domiciliares, a redução das quantidades produzidas, transportadas e dispostas em aterros sanitários depende, conforme a Política Nacional, de responsabilidades compartilhadas entre produtores, importadores, distribuidores, comerciantes e cidadãos, e, ainda, da logística reversa das embalagens e produtos pós-consumo. Para tanto, torna-se necessário avançar na direção de um consumo e gestão sustentáveis que possibilitem a redução da geração e a sua valorização.

As cidades brasileiras confrontam-se com o desafio de promover economias de baixo carbono, e isso representa a adesão a um novo paradigma de gestão que promova mudanças nos padrões de produção e consumo, transporte coletivo, ampliação de áreas verdes, universalização de saneamento com qualidade, e, ainda, a mitigação dos impactos do aquecimento global e a adaptação às mudanças climáticas.

O que se observa é que os governos locais que conseguem promover ações sustentáveis, a partir de premissas que articulam a inovação com a superação das lógicas recorrentes, se tornam exemplos de como as cidades podem enfrentar questões estratégicas em direção à sustentabilidade local.

As ênfases na direção da sustentabilidade focam nos conceitos de economias locais viáveis, cidades ecoeficientes e comunidades e cidades resilientes.

Quando se analisam algumas experiências locais que avançaram quanto à sustentabilidade, o que se observa é que os governos locais se convertem em incubadoras de inovação e implementação em escala, agentes de mudança, e a esfera de governo mais próxima das pessoas, podendo enfrentar os problemas globais com soluções sistêmicas localizadas (ICLEI, 2012).

Nesse sentido, as cidades podem ter um papel decisivo a partir do fortalecimento de modelos de cooperação descentralizada; do apoio à criação de apropriados quadros regulatórios locais, que permitam soluções urbanas integradas que fortaleçam o desenvolvimento de ações pautadas pela resiliência e pela adaptação às mudanças climáticas.

A expressão-chave “qualidade de vida”, que tem sido mais internalizada pelas políticas públicas, tem como elemento determinante a intersectorialidade das ações no sentido de criar condições para a implementação de políticas orientadas para a sustentabilidade urbana, diminuindo assim os riscos ambientais e a pressão sobre os recursos naturais (JACOBI, 2013).

A governança do espaço urbano depende da integração intergovernamental e da criação de espaços inovadores e qualificados de interlocução com os diversos setores da sociedade, para que eles possam ter uma visão de longo prazo e uma gestão baseada mais na prevenção do que na ação emergencial e curativa.

Essa prevenção e ação responsável só poderão ser alcançadas em uma perspectiva de atuação compartilhada e interescolar dos diferentes setores da sociedade, com a abertura de estimulantes espaços para implementar alternativas de democracia participativa, notadamente a garantia do acesso à informação e à consolidação de canais abertos para uma participação plural.

O caminho para uma sociedade sustentável se fortalece na medida em que se desenvolvam práticas educativas que, pautadas pelo paradigma da complexidade, apótem para os ambientes pedagógicos uma atitude reflexiva quanto à problemática ambiental, visando traduzir o conceito de ambiente e o pensamento da complexidade na formação de novas mentalidades, conhecimentos e comportamentos, o que implica a necessidade de se multiplicarem as práticas sociais pautadas por uma visão que altere gradualmente a lógica de insusten-

tabilidade prevalente. Trata-se de estimular e promover a ampliação de uma visão crítica sobre a lógica de insustentabilidade, expandindo o acesso aos canais que multiplicam ideias e práticas que apresentam visões alternativas e promovem a corresponsabilidade na sociedade.

A transformação cultural necessária para quebrar o hiato existente entre o reconhecimento da crise social e ambiental e a construção real de práticas capazes de estruturar as bases de uma sociedade sustentável, alerta para a importância do fortalecimento de comunidades de prática (WENGER, 1998) e da aprendizagem social¹ como processos e espaços/tempos que permitam ampliar o número de pessoas no exercício desse conhecimento, bem como fortaleçam a comunicação entre essas pessoas, de modo a potencializar interações que tragam avanços substanciais na produção de novos repertórios e práticas de mobilização social para a sustentabilidade (WENGER, 1998; GLASSER, 2007; STERLING, 2000; JACOBI, 2012).

Para Glasser (2007), o maior desafio é de criar oportunidades de aprendizagem social ativas, nas quais haja o real envolvimento dos sujeitos em relações de diálogo, que favoreçam: a percepção da diversidade de opiniões e visões de mundo, a mediação de interesses individuais e coletivos, e a possibilidade de ampliação de repertórios que aumentem a capacidade de contextualizar e refletir. Os processos ativos, principalmente os de base colaborativa (reconhecidos como de coaprendizagem), possuem potencial para a emergência de inovações, de compromissos coletivos e de práticas de cidadania orientadas para a sustentabilidade, que se configuram como insustentáveis por excelência, injustos socialmente e predatórios para o meio ambiente.

O que observamos é que a transição para uma sociedade assentada em valores de sustentabilidade é permeada por conflitos. As causas básicas que provocam atividades ecologicamente predatórias podem ser atribuídas às instituições sociais, aos sistemas de informação e de comunicação e aos valores individualistas, competitivos e consumistas adotados pela sociedade contemporânea. Conseqüentemente, isso implica a necessidade de estimular uma participação mais ativa da sociedade como uma forma de estabelecer um conjunto socialmente identificado de problemas, objetivos e soluções.

Nesse contexto, a administração dos riscos socioambientais coloca

¹ Glasser (2007) destaca a multiplicidade de abordagens de aprendizagem social. Neste artigo, o termo indica os processos de aprendizagem de indivíduos e grupos que, por intermédio de interações sociais, permitem a aquisição de novas formas de compreender e agir sobre a realidade.

cada vez mais a necessidade de ampliar o envolvimento público por meio de iniciativas que possibilitem um aumento do nível de consciência ambiental. Isso configura um processo intelectual, enquanto aprendizado social baseado em diálogo e interação, em constante processo de recriação e reinterpretação de informações, conceitos e significados, originados do aprendizado, em cursos de capacitação e formação para aprimorar práticas da sociedade civil e do poder público, numa perspectiva de cooperação entre os atores envolvidos. O maior desafio é promover um papel articulador dos conhecimentos, no contexto em que os conteúdos são ressignificados. Ao interferir no processo de aprendizagem e nas percepções e representações sobre a relação indivíduos-ambiente nas condutas cotidianas que afetam a qualidade de vida, promovem-se práticas que contribuem para a construção de uma sociedade sustentável.

Referências Bibliográficas

- BECK, U. *Sociedade de Risco*. São Paulo: Editora 34, 2010.
- BESSEN, G. R. *Coleta seletiva com inclusão de catadores: construção participativa de indicadores e índices de sustentabilidade*. 2011. 275 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- CRUTZEN, P. J. Geology of mankind: the Anthropocene. *Nature*, v. 415, n. 23, 2002.
- GLASSER, H. Minding the gap - the role of social learning in linking our stated desire for a more sustainable world to our everyday actions and policies. In: WALS, A. (Ed.) *Social learning: towards a sustainable world*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2007.
- ICLEI. *Local Sustainability 2012 - Taking Stock and Moving Over- Global Review*. Bonn: ICLEI, 2012.
- IPCC. *Intergovernmental Panel on Climate Change. Climate Change 2007- Synthesis Report*. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm>. Acesso em: 1 fev. 2011.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Pesquisa sobre pagamento por serviços ambientais urbanos para gestão de resíduos sólidos*. Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2010.
- _____. *Infraestrutura Social e Urbana no Brasil subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas - A mobilidade urbana no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011.
- JACOBI P. R. Governança ambiental, participação social e educação para a

- sustentabilidade. In: PHILIPPI JR., A. et al. *Gestão da Natureza Pública e Sustentabilidade*. São Paulo: USP; UFPR; FURB; Manole, 2012.
- _____. São Paulo metrópole insustentável – como superar esta realidade? *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 15, n. 29, p. 219-239, jan./jun. 2013.
- _____. Desafios para práticas de consumo sustentável. In: Le Monde Diplomatique. *Reflexões sobre o consumo sustentável*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2008.
- _____; BESEN, G. R. Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 25, n. 71, abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 ago. 2014.
- _____. et al. Water Governance and natural disasters in Metropolitan Region of São Paulo, Brazil. *International Journal of Urban Sustainable Development*, v. 5, n. 1, p. 77-88, 2013.
- MARICATO, E. et al. Crise urbana, produção do habitat e doença. In: SALDIVA, P. et al. *Meio ambiente e saúde: o desafio das metrópoles*. São Paulo: Instituto Saúde e Sustentabilidade, 2010.
- MATIAS, F. P. *A Humanidade contra as cordas*. São Paulo: Paz e Terra, 2014
- RIBEIRO, L. C. Q. *Desastres urbanos: que lição tirar?*. Observatório das Metrópoles. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1555%3Aadesastres-urbanos-que-licaotirar&catid=34%3Aartigos&Itemid=138&lang=pt>. Acesso em: 17 set. 2013.
- ROCKSTRÖM, J. et al. Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society*, v. 14, n. 2, 2009.
- RODRIGUES, J. M. *Crescimento da frota de automóveis e motocicletas nas metrópoles brasileiras 2001/2011*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles. Disponível em: <http://observatoriodasmetrosoles.net/download/relatorio_automotos.pdf> Acesso em: 10 ago. 2014.
- ROLNIK, R.; KLINTOWITZ, D. (I)Mobilidade na cidade de São Paulo. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 25, n. 71, p. 89-108, 2011.
- STERLING, S. Riding the storm: towards a connective cultural consciousness. In: WALS, A. E. J. (Ed.). *Social learning towards a sustainable World: principles, perspectives, and praxis*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2007, p. 63-82.
- VIOLA, E. et al. *Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora: Governança Global e Democracia na Era da Crise Climática*. São Paulo: Annablume, 2013
- WENGER, E. *Communities of practice: learning, meaning, and identity*. New York: Cambridge University Press, 1998.

Rede no Rio: dominação e indignação

Tamara Tania Cohen Egler

Fabiana Mabel de Oliveira

Lucas Trajano

A questão proposta para análise neste artigo é examinar o efeito da invenção de novas tecnologias de informação e comunicação e as potencialidades de sua organização em rede sociotécnica na transformação da política, isso para examinar os resultados alcançados com políticas que emanam de “cima para baixo” e comparar seus resultados com políticas que emergem de “baixo para cima”, para compreender quais são os atores que se associam em rede, para conceber e implementar políticas e analisar os resultados alcançados sobre as condições de existência social na cidade.

O ponto de partida teórico considera a ação como categoria central da política. Serão examinadas três categorias: a primeira, associada aos atores; a segunda, aos processos, e a última, ao objeto da ação. Os atores podem ser instituições governamentais, organizações sociais e capitais privados, ou todos juntos, associados em rede sociotécnica, na transversalidade dos campos. Os processos são definidos por verticalidades e horizontalidades para a tomada de decisão política, ao passo que os objetos são considerados em suas diferentes categorias, como as políticas sociais, culturais, ambientais, bem como a criação de emprego e renda, para citar apenas as mais importantes.

O ponto de inflexão da proposta reconhece uma tensão conceitual entre planejamento urbano e políticas públicas. O planejamento urbano refere-se à capacidade de pensar o futuro do espaço. Valoriza o plano diretor enquanto instrumento, dentro do qual se estabelece uma hierarquia que contempla, em primeiro lugar, a dimensão material, aquela que é produzida pela dimensão econômica. Quando nos referimos à política pública, estamos falando de programas de ação que vão além da dimensão visível e tangível do espaço, contemplando sua complexidade física e social. Nossa proposta analítica é ir além da dimensão econômica e da intervenção do poder burocrático, para abordar a

complexidade espacial como resultante também da dimensão relacional entre as pessoas e os grupos sociais aos quais pertencem. Devemos, portanto, examinar suas múltiplas dimensões, a instrumental e a relacional, a material e a imaterial, a tangível e a intangível.

A política pública é uma ação que se realiza pela sociedade política e pela sociedade civil, por meio de estratégias, projetos e práticas cotidianas que transformam o mundo social e material em todas as suas formas (GRAMSCI, 1984). No debate do campo, podemos identificar dois posicionamentos: o que reconhece o exercício da política de Estado (LENIN, 1986; POULANTZAS, 1979; CASTELLS, 2000) e o que reconhece a ação prática dos sujeitos no cotidiano (ARENDRT, 1992; 1993; 1994; LEFEBVRE, 1987; DE CERTEAU, 1994; SANTOS, 1994; 1998; RIBEIRO, 2001; 2005; 2007), no sentido de realizar o desígnio de alcançar o progresso social. Para os primeiros, isso é possível quando consideram a prerrogativa da sociedade política que tem o poder de reunir as condições necessárias para o desenvolvimento, enquanto os segundos reconhecem a ação prática dos sujeitos políticos, para a consecução de mais equidade e justiça social.

O debate envolve duas visões básicas: a que valoriza as condições objetivas e a que valoriza as condições subjetivas. Essa distinção é importante, porque muitas vezes se confunde política pública com a política que emana do Estado, compreendido como sociedade política e governo dos funcionários, percepção que omite ou minimiza a sociedade civil (COUTINHO, 1998). Nossa proposta analítica considera tanto as condições objetivas como as subjetivas; juntas, elas formam uma totalidade complexa que exige simultaneamente as duas interpretações, para levar à compreensão das múltiplas dimensões do processo espacial.

Importa identificar as práticas políticas que emanam de todas as formas de organização da sociedade política e da sociedade civil, quando os atores são reconhecidos por sua capacidade de organizar uma ação em benefício de coletivos que compõem o espaço público. A leitura de Gramsci (1984) permite entender a esfera pública como um espaço de mediações entre os diferentes atores do tecido social, indo além, portanto, da separação entre organizações governamentais e instituições da sociedade civil. Daí a importância das redes sociotécnicas, uma vez que elas permitem mediações tecnológicas e interações sociais capazes de produzir transversalidades nas diferentes dimensões das instituições e da existência social.

Na totalidade dos atores, são eles reconhecidos como: corporações internacionais, organizações governamentais em todas as escalas de

governo – ministérios, secretarias de estado, prefeituras – e da sociedade civil – ONGs, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), movimentos sociais, pessoas e tantas outras. A pesquisa proposta neste projeto tem como objetivo reconhecer que existem redes sociotécnicas que associam corporações internacionais, as diferentes escalas de governo, capitais privados e que atuam em defesa de interesses globais, e outras redes sociotécnicas que associam atores e organizações não governamentais, instituições de governo, capitais privados e pessoas para atuar em defesa do bem comum.

No caso concreto do Rio de Janeiro, pretendemos fazer um mapeamento do que está acontecendo de mais importante na cidade. Com isso, será possível identificar, analisar e avaliar as políticas públicas, as redes sociotécnicas que as conformam e o resultado dessas políticas no que concerne à coesão social e às mudanças que transformam as formas de organização do espaço da cidade. A pergunta pode ser assim enunciada: Como, por quem e para quem é produzida a política pública no espaço urbano do Rio de Janeiro no contexto da globalização?

Para responder a essa pergunta, a pesquisa está estruturada em dois eixos entrelaçados: eixo 1 - rede global de dominação; eixo 2 - rede de indignação. O primeiro está dedicado à análise da política pública, associada aos megaeventos realizados e por realizar na cidade do Rio de Janeiro, o que inclui, necessariamente, as redes sociotécnicas dedicadas a transformar o Rio de Janeiro numa cidade do território global. O segundo eixo visa analisar as políticas públicas que emanam de “baixo para cima” e representam a indignação frente à política de cima. Nosso objetivo maior é identificar, mapear, pensar, analisar, avaliar, compreender e divulgar atores, processos, fatos e espaços do principal conflito no contexto da globalização.

A *Internet* possibilita novas formas de conectividade entre nações, cidades e pessoas em todo o mundo. Ela transforma as trocas objetivas e subjetivas, possibilita a interação das nações e potencializa a formação de um espaço social aterritorial e atemporal. O desafio desse eixo é compreender que a inovação tecnológica não só aumenta a capacidade humana de organização e interação, como também possibilita formas alternativas de conectividade que definem novas identidades sociais. Resta ainda, contudo, questionar suas possibilidades de contemplar o bem-estar social. Nesse sentido, portanto, examinamos, nesse eixo, a utilização da tecnologia para a formação de redes sociais, tanto para o “mal-estar social” quanto para o “bem-estar social”.

O objeto aqui em questão se refere à transformação da interação social e da ação coletiva decorrentes da invenção de tecnologias de informação e comunicação (TICs). A inovação tecnológica transforma os processos de comunicação, redefinindo a coesão social e as relações de poder no território. Esse posicionamento analítico reconhece o poder político como resultante da coesão entre os homens, porque cria os fios invisíveis de interlocução entre eles, produzindo um sentido comum do mundo e permitindo uma ação coletiva em direção a um objeto compartilhado de ação. O pensamento que associa o poder ao território compreende como a comunicação amplia a coesão social e transforma as possibilidades de ação no território.

Partir de um ponto de vista que valoriza a rede sociotécnica permite-nos afirmar que, ao dissecar as partes para entender o todo, podemos descobrir o interior das redes e, assim, examinar suas formas invisíveis e altamente complexas. Dotadas de peso e leis próprias, elas constituem unidades menores a compor as maiores por meio de suas inter-relações. O desafio é entender tais relações, com suas estruturas e regularidades próprias, que fazem a cola entre as suas partes e que moldam e remodelam as redes capazes de fazer a coesão desses atores em benefício de objetivos compartilhados. Se a identificação dos atores é muito importante, não menos o são os objetivos em prol dos quais eles atuam.

A pesquisa aqui apresentada se propõe a desvendar estratégias que definam as formas como as redes são utilizadas, o que, por um lado, pode ampliar seu poder de dominação, e, por outro, as possibilidades de libertação. Essa condição pode ser lida nas relações estabelecidas entre as redes dedicadas a promover a prosperidade social no lugar, e as redes dedicadas a promover o crescimento da acumulação econômica da rede global. Esse é o desafio maior da pesquisa: estudar como as redes se conectam e formam uma totalidade mais complexa que, por sua vez, estrutura as novas formas de organização econômica, política e social, no momento em que são redefinidos os poderes sobre o espaço e que o território se transforma.

A questão proposta tem como objetivo compreender como a comunicação social se transforma pela mediação de tecnologias de informação e comunicação, e como essas tecnologias promovem a formação de redes sociotécnicas que ampliam as possibilidades de interlocução para além dos limites tradicionais da interação social. Essas redes possibilitam a formação de novos fóruns cívicos mediante a criação de espaços públicos virtuais. Constituídas na emergência de um espaço de comunicação virtual de “todos para todos”, em comunicação contínua, elas são sujeitos cole-

tivos que se auto-organizam em torno de objetivos compartilhados de ação (EGLER, 2007). Elas definem novas articulações entre os diferentes atores – instituições, organizações, pessoas –, compondo um espaço de intercâmbio e de negociação de conflitos e consensos (SCHERER, 2008).

As redes sociotécnicas constituem-se no âmbito de campos, definidos por Bourdieu (1989), que reúnem os atores em torno de um modo compartilhado de pensar, ser e agir. Elas podem ser observadas em toda ação humana, quer seja “no labor, no *faber* ou na ação”, para usar as categorias propostas por Hannah Arendt (1981). Nessa perspectiva, é preciso distinguir a ação humana para além da econômica, para descobrir sua complexidade no “labor”, referido ao corpo biológico, no “*faber*”, reunida nas atividades econômicas, e na “ação” do sujeito criativo e criador.

É fundamental compreender que a ação só pode realizar-se no espaço (RIBEIRO, 2011), e que as redes sociotécnicas ampliam a capacidade de ação humana no lugar. Essa compreensão nos permitirá atentar para a natureza da ação em suas dimensões objetivas e subjetivas, para os processos de compartilhamento e para as possibilidades de cooperação. Se tivermos essa percepção, estaremos aptos a captar as formas alternativas de definição da organização social e política.

Eixo 1 - Rede global para megaeventos no lugar

Atualmente, encontra-se em curso no Rio de Janeiro uma política urbana voltada para a promoção de megaeventos, como a recém-encerrada Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos de 2016. Essa modalidade de política urbana é o resultado da ação de uma rede de atores globais, que associa comitês esportivos, grandes corporações nacionais e internacionais, diferentes instâncias de governo, agentes financeiros, e também organizações sociais. Essa rede objetiva atrair milhões de turistas para a cidade, sendo capaz de concretizar a estrutura móvel da globalização (EGLER, 2011). A investigação está focada no destino dos investimentos realizados pelos diferentes atores que participam da rede e na análise das transformações sobre a estrutura econômica, bem como na ação política, para permitir a análise dos seus resultados sobre o espaço e sobre a vida dos moradores da cidade.

A fim de participar da rede de cidades globais, o governo do Rio de Janeiro passou a promover políticas urbanas capazes de colocar a cidade na competitividade do sistema global. Constituiu-se, então, uma rede de mega

corporações dedicada ao desenvolvimento de grandes eventos imateriais, de forte conotação simbólica, dentre os quais os jogos esportivos.

O discurso oficial valoriza o desenvolvimento econômico. Sua argumentação está associada à capacidade de ampliar as operações de turismo, impactar a economia, ampliar a capacidade de valorização do capital e promover a ampliação do número de empregos. A preocupação central é, mediante a divulgação nacional e internacional da marca Rio de Janeiro, gerar impactos positivos no desenvolvimento social, na arrecadação municipal e na formação de uma opinião pública favorável à visitação da cidade.

Mas, quais são os atores que participam da rede da globalização das cidades? Como eles se associam? E quais são seus interesses? Para responder a essas perguntas, devemos examinar as relações que se estabelecem entre política, economia e território, para encontrar na sua análise a compreensão associada à enunciação política do discurso até a valorização imobiliária. Para tanto, podemos dividir a estratégia global em dois eixos principais: o primeiro dedica-se à transformação física do espaço da cidade do Rio de Janeiro, e o segundo amplia a mobilidade global. No primeiro, a “tecnoesfera”, é preciso identificar os atores que participam das redes globais (como, por exemplo, as corporações, as estratégias da política urbana em diferentes níveis de governo, a valorização da construção de equipamentos para grandes eventos, a implementação do sistema de transportes para viabilizar a mobilidade global). No segundo eixo, a “psicoesfera”, observamos a formação de “atratores”, como os megaeventos esportivos, que deverão atrair milhões de turistas e proporcionar a valorização do capital das empresas associadas à mobilidade global – empresas aéreas, rede hoteleira e agências de turismo –, além de um grande número de pessoas que acompanham os turistas em seus passeios pela cidade. Esse é o caso das amigas de aluguel, que cobram para passear com os turistas pelas ruas do Rio de Janeiro.

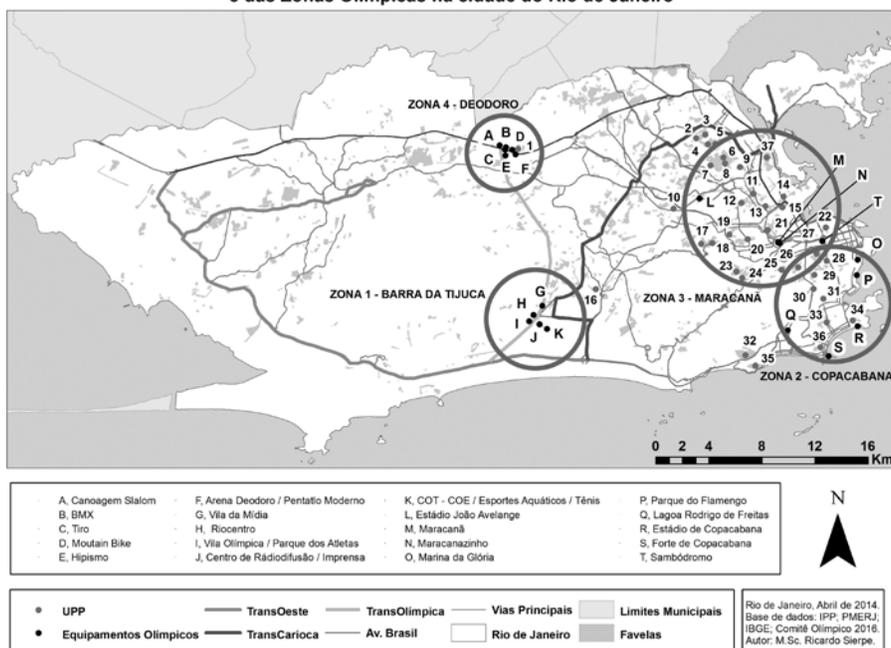
É preciso, em suma, identificar, localizar e analisar os equipamentos destinados à realização dos jogos esportivos e compreender os sistemas de transportes que articulam os equipamentos destinados a eles. Resulta em uma totalidade espacial fragmentada, que exige um alto nível de mobilidade para o acesso aos seus equipamentos. Quando o plano dos jogos começou, existia um debate na cidade. De um lado, os arquitetos defendiam uma localização central e, do outro, os políticos, que apostavam na fragmentação, o que resultava na descentralização.

Era preciso um plano para produzir a alta mobilidade espacial e garantir o processo de valorização imobiliária contido na estratégia.

Ganhou a proposta descentralizada. Podemos imaginar os custos associados aos imensos investimentos realizados na estrutura física do sistema de transporte e os lucros obtidos com a mobilidade resultante desses investimentos. Em outras palavras, produz-se uma necessidade socialmente inútil para ampliar o investimento estatal, pago pelos moradores do Rio de Janeiro, para propiciar um lucro extraordinário para os atores da “tecnoesfera” e da “psicoesfera”, como afirma Milton Santos (1994).

Há também que se construir um *cluster* em torno dos equipamentos, a fim de evitar a proximidade da violência nos territórios conquistados pelos atores globais. Para chegar a esse objetivo, no Rio de Janeiro as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) cumprem o papel de manter e reiterar o *apartheid* dos moradores. Foram instaladas mais de 50 delas nos arredores dos equipamentos para garantir a pacificação dos territórios da globalização, conforme apresenta o mapa abaixo.

Localização dos equipamentos olímpicos, dos projetos de transporte, das vias principais, das UPPs e das Zonas Olímpicas na cidade do Rio de Janeiro



Todos esses processos acarretam importantes efeitos sobre a cidade e a vida dos seus habitantes. É extremamente grave o que está acontecendo. Está em curso um processo de expulsão de moradores, comerciantes não globalizados e tradicionais na cidade. Basta um passeio pelo Rio para observar os efeitos perversos do processo de destruição/construção do espaço urbano. A cidade foi transformada em um gigantesco canteiro de obras. Tratores passam quase que literalmente por cima das pessoas e de seus negócios, em prol de interesses alheios ao lugar. Assiste-se à destruição do espaço do lugar em benefício da formação de um não lugar. E as consequências não se fizeram esperar. O tempo de deslocamento em transporte urbano para todos os grupos sociais aumentou de forma expressiva, habitações foram removidas à revelia dos moradores, um número elevado de estabelecimentos comerciais não globalizados foi fechado, escolas encerraram temporariamente suas atividades.

Eixo 2 – Rede de manifestação da indignação

Não menos importantes são as redes de manifestação da indignação. Elas revelam a existência de formas de organização social por mediação tecnológica de comunicação, quando se possibilita a emergência de formas de organização social que emergem de “baixo para cima”, que configuram uma institucionalidade política alternativa, uma totalidade surgida a partir da unificação de sindicatos, entidades da sociedade civil, organizações de profissionais, movimentos sociais e associações de bairro. Esse conjunto dinâmico, organizado na transversalidade dos campos e atuando em objetos compartilhados de ação no espaço público, aflorou por ocasião das manifestações públicas que tomaram conta das ruas de diversas cidades brasileiras em junho de 2013.

Mais do que isso, a percepção de que era importante encontrar caminhos de investigação para conhecer o uso da *internet* por parte de organizações sociais, conduziu-nos a fazer a pesquisa sobre o tema (EGLER, 2007). Levantamos um número enorme de organizações da sociedade civil dedicadas ao tema de fazer política por mediação tecnológica via *Internet*. Identificamos seis categorias de redes sociotécnicas que atuam na formulação de políticas públicas. São elas, por ordem de importância: proteção ambiental, integração social, criação de emprego e renda, saneamento básico, ação cultural e planejamento urbano.

A pesquisa incluiu a definição dos procedimentos adequados para identificar a arquitetura das redes e reconhecer suas práticas nas políticas públicas, assim como as formas de comunicação que associavam um grande número de atores das políticas públicas. Uma das constatações mais importantes a que chegamos foi que, para a formulação, a elaboração e a execução de políticas públicas, a sociedade civil se organiza por campo e, nesse esforço, as redes sociotécnicas se definem pelos seus diferentes objetos de ação (proteção do meio ambiente, promoção de ações educativas, etc.).

Com a reflexão sobre as formas de organização social já minimamente amadurecida, partimos para o campo e investigamos as manifestações de indignação nas ruas de cidades do Brasil. Nossa preocupação era verificar quais foram os resultados alcançados pelas organizações sociais moldadas de “baixo para cima”, examinando o conflito entre redes no contexto da globalização.

A reinvenção da democracia, uma das principais bandeiras de luta das manifestações que tomaram conta das ruas no Brasil, obriga-nos a pensar, perguntar e analisar: Afinal, qual o significado da explosão da indignação coletiva das manifestações de rua? Como o Estado responde à indignação expressa na ação coletiva? Que institucionalidade está redefinindo a política?

A nova organização de poder que emana das formas contemporâneas de comunicação e coesão social tem tudo a ver com a invenção das TICs, com a mediação tecnológica, para compreender as estratégias de enunciação de um discurso político alternativo que se dirige contra a “política de cima” e contra a dominação. As manifestações de indignação estão fundadas numa organização que reúne numa mesma rede todas as formas de organização política da sociedade civil, o que resulta em maneiras nunca antes imaginadas de formar um coletivo que atua no espaço público para o enfrentamento dos sempre crescentes problemas sociais no Rio de Janeiro.

As instituições tradicionais estão fundadas nas relações verticais de poder, delegando a representantes a responsabilidade de decisão sobre a concepção e as práticas de ação política – nas relações verticais, os de “cima” mandam nos de “baixo”, que devem obedecer. Quando os “mais” – aqueles que ocupam uma posição na escada superior – maltratam aqueles das escalas inferiores, são estabelecidas relações de dominação e de apropriação. Essa estrutura de poder tradicional está fundada na compreensão do domínio sobre o conhecimento e da

capacidade de tomada de decisão que responde pelo conhecimento que legitima o poder (PUTNAM, 2002).

Para identificar os atores da ação nas manifestações do Rio, a metodologia observada foi ir às ruas e participar delas. Quando chegamos à Cinelândia, na grande passeata de 17 de junho de 2013, o primeiro grupo de jovens que encontramos era ligado ao teatro: eles estavam se maquiando e se fantasiando. Ao poucos foram chegando outros grupos que portavam faixas e cartazes, vestidos de terno ou de palhaços, com mochilas ou sem mochila, jovens e adultos, homens, mulheres e crianças, trabalhadores e elite, professores e estudantes, todos.

Não se tratava de uma manifestação fabril de operários que reivindicassem melhores salários. Também não era uma passeata organizada por uma associação de moradores para a melhoria da qualidade dos transportes urbanos ou pela defesa de melhores condições de habitação. É mais do que isso: é todos contra tudo.

Para avançar, era preciso observar: quem todos? E o que tudo? Para dar conta dessa interrogação, a metodologia foi fotografar os cartazes, classificados por categoria, para apreender o discurso. O cartaz mais eloquente foi o que trazia um discurso contra os políticos de cima. Ao mesmo tempo, foi possível identificar um discurso crítico contra a política urbana. Também foi emocionante ler sobre a valorização da identidade popular e o poder da interação social. O trabalho de unificação do discurso se completa com as reivindicações para melhores condições de vida na cidade.

Ver, ler e analisar as manifestações de rua foi um processo que nos obrigou a repensar a ação política. Como Castells (2013) já havia percebido, começamos por compreender a ação coletiva no espaço público pela indignação. Trata-se de uma manifestação “política de baixo”, que representa a resistência social a uma ação indigna da “política de cima”.

Sua importância está associada ao significado em que se compreende o poder como a capacidade de agir coletivamente. Trata-se de analisar as transformações das relações de comunicação na política, e observar como as tecnologias de informação e comunicação possibilitam a formação de redes sociotécnicas que abrem a possibilidade de constituição de um espaço de enunciação coletiva e ampliam as possibilidades de interlocução para além dos limites tradicionais de interação das organizações sociais. Para melhor explicar essa “coisa” que estamos percebendo, vale a pena fazer uma análise da relação dos espaços de comunicação das formas de organização política que se estabelecem ao longo da história. Vamos pensar nas organizações operárias e nos seus espaços de comu-

nicação. No urbano do nascente capital industrial, os espaços estão associados ao mundo da produção e do consumo, fábrica e vila operária. Nesse contexto, realiza-se a organização política nos sindicatos, a comunicação nas assembleias. De todos para todos, ao vivo.

No Estado do Bem-Estar Social, os movimentos sociais faziam oposição ao Estado, reivindicando melhores condições de existência no espaço urbano. Nesse contexto, o campo dos estudos espaciais interroga sobre a natureza dessas formas de organização. Naquele momento histórico, a pergunta interrogava sobre a condição dos movimentos sociais fora da reivindicação econômica.

No contexto atual a política se complexifica, quando observamos a ampliação dos atores da enunciação, dos objetos e do debate político para além dos sindicatos e partidos políticos. No contexto do Bem-Estar, assistimos ao exercício de uma ação social em conflito com o Estado. Os movimentos exigiam a melhoria das condições de existência social no espaço urbano, e os resultados foram amplamente analisados pelas ciências humanas naquele contexto histórico.

Esse retorno na história da episteme das ciências humanas ajuda-nos a compreender a dificuldade que é enfrentar a análise de novas formas de organização política. No contexto da globalização, a invenção de novas tecnologias de comunicação e de informação possibilita a articulação de um grande número de organizações políticas. Os grupos sociais presenciais passam então a dispor de ferramentas que possibilitam a comunicação na transversalidade das organizações, e que permitem a organização em rede sociotécnica.

Na pesquisa de campo, foi identificado um entrelaçamento dos atores políticos na transversalidade de todas as identidades políticas, sociais e locais – movimentos sociais, associações de moradores, grupos de arte, músicos, estudantes, professores, advogados, amigos, todos juntos contra as políticas governamentais.

A invenção das tecnologias de informação e comunicação – as TICs – produz um espaço digital de fluxos de comunicação em tempo real, do qual emergem formas alternativas de resistência social. Forma-se um espaço complexo que reúne vital + virtual numa mesma totalidade, que transforma a política urbana e conduz aos novos conteúdos das lutas sociais. Trata-se de compreender a importância da ação política das classes populares e as formas alternativas de institucionalidade política que se anunciam nas redes sociotécnicas. O desafio é desvendar as formas de associação dos atores que participam dos conflitos urbanos,

quando consideramos a radicalização da democracia, como modelo político, para criar um espaço público na formação do consenso (ARENDR, 1981; 1994) e conduzir para coesão social, em busca do exercício de uma ação libertária e criativa para o alcance da justiça no direito à cidade.

É muito difícil para as pessoas pensarem em termos de fenômenos coletivos, porque a tradição do pensamento político só reconhece estruturas políticas em que o poder emana de “cima para baixo” e se realiza por delegação. Estamos falando de formas alternativas de organização política em rede sociotécnica. Unificação de grupos sociais de identidade diferenciada, as redes sociotécnicas constituem um coletivo auto-organizado, e elas se comunicam entre si por tecnologia digital. Quando passam a formar um único organismo, orientado para a defesa de interesses compartilhados (EGLER, 2007; EGLER, 2011), têm peso e leis próprias. São unidades menores que compõem as maiores por meio de suas inter-relações (ELIAS, 1988). Produzem a coesão social e permitem a emergência do poder da ação coletiva de estrutura horizontal, e de “baixo para cima”.

A emergência da ação política de “baixo para cima” está associada ao significado imanente da evolução dos sistemas. Afinal, emergir é fazer aparecer o que está “em baixo” para ocupar uma posição “em cima”. Em sua importante pesquisa, Steven Johnson demonstra como os organismos emergentes ficam mais inteligentes com o tempo e reagem de forma positiva às necessidades mutantes do seu ambiente (JOHNSON, 2003). Essa importante contribuição ajuda-nos a entender as leis da emergência no contexto de uma sociedade com alto poder de comunicação social, o que permite a formação de comunidades autônomas que se comunicam entre si. E a política se transforma, no sentido de reinventar e radicalizar a democracia.

Concluindo

Para finalizar a nossa contribuição ao debate, foi possível observar como as tecnologias de informação transformam os processos de comunicação e permitem uma coesão de grupos sociais para além do espaço vital. A digitalização do espaço enseja formas de coesão para além das formas tradicionais de organização econômica e política.

Ao permitir a transversalidade entre campos, as redes possibilitam a unificação da economia com a política e a ampliação do poder de dominação, e, ao mesmo tempo, redefinem a articulação entre as organizações políticas de defesa do interesse coletivo. Estamos, portanto, diante

de formas alternativas de organização política que redefinem o conflito: de um lado, temos a rede de corporações e, do outro, a rede de indignação. O conflito principal situa-se além das relações de oposição entre capital e trabalho, ou entre Estado e movimentos sociais. Está centrado na oposição entre rede de dominação global e rede de indignação social.

Referências

- ARENDE, H. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992.
- _____. *A dignidade da política*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1993.
- _____. *Sobre a violência*. Rio de Janeiro: Relumé Dumará, 1994.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand, 1998.
- _____. *A distinção*. Crítica social do julgamento. São Paulo; Porto Alegre: EDUSP; Zouk, 2007.
- CASTELLS, M. *Redes de indignação e esperança*. Movimentos sociais na era da internet. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2013.
- COUTINHO, C. N. Socialismo e democracia - a atualidade de Gramsci. In: AGGIO, A (Org.). *Gramsci: a vitalidade de um pensamento*. São Paulo: Ed. UNESP, 1998.
- DE CERTEAU, M. *A invenção do cotidiano*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- EGLER, T. T. C. *Redes e territórios*. Relatório de pesquisa apresentado ao Programa Cientista do Nosso Estado da Faperj, 2011.
- _____. (Org.). *Ciberpólis: Redes no Governo da cidade*. Rio de Janeiro: 7letras, 2007.
- HABERMAS, J. *Direito e democracia. Entre facticidade e validade*, tomos I e II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HARDT, M; NEGRI, A. *Império*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- JOHNSON, S. *Emergência: a vida integrada de formigas, cérebros, cidades e softwares*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- LEFEBVRE, H. *A vida cotidiana no mundo moderno*. Madri: Alianza, 1984.
- LENIN, V. I. *Estado e a revolução: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução*. São Paulo: Hucitec, 1986.
- POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. Oriente negado: cultura, mercado e lugar. *Cadernos PPG-AU/FAUFBA*, Salvador, v. II, p. 97-107, 2004.
- _____; SILVA, C. A. Impulsos globais e espaço urbano: sobre o novo economicismo. In: _____. (Org.). *O rosto urbano da América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2004, p. 347-371.
- _____. et al. Por uma cartografia da ação: pequeno ensaio de método. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, v. 15-16, p. 33-52, 2001.

SANTOS, M. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. *A natureza do espaço*. Técnica e tempo. Razão e Emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SCHERER-WARREN, I. Redes de movimentos sociais na América Latina: caminhos para uma política emancipatória? *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 54, p. 505-517, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 13 mar. 2011.

SOUZA, M. J. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I.; GOMES, P.; CORRÊA, R. L. (Org.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 1995.

O aquecimento global e o novo desenvolvimentismo

Adriano Batista Dias

O Novo Desenvolvimentismo é um novo caminho de desenvolvimento para países periféricos avançados, como o Brasil. Retoma o papel protagonista de um Estado forte, capaz de regular a concorrência, suficientemente forte para implementar políticas macroeconômicas defensivas e expansionistas, com dimensões mais ricas do que um simples crescimento, calçando-o e substanciando-o com uma lógica de inclusão social de setores secularmente excluídos, abrindo margem para um papel significativo do mercado interno, pela expansão do consumo de ascensões à classe média (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2005; BRESSER-PEREIRA, 2013).

O Novo Desenvolvimentismo é um projeto de longo prazo, tão longo como o meio século que, dos anos 1930 a 1980, conduziu o Brasil de uma situação primário-exportadora à oitava potência industrial do mundo. Os que tratam do Novo Desenvolvimentismo não inserem uma consideração sobre esse fenômeno temporalmente coincidente com o Novo Desenvolvimentismo e que traz implicações de grande vulto para o processo de desenvolvimento. Não há o que discutir sobre o estabelecido processo de mudança de temperatura e de seus fortes efeitos.

Este trabalho objetiva detalhar efeitos do Aquecimento Global para mostrar como esse fenômeno deve ser considerado ao se tratar do Novo Desenvolvimentismo. Como uma primeira ordem de efeitos, existem as Mudanças Climáticas e os ajustes na natureza que envolvem deslocamento de espécies em direção às novas áreas geográficas que passam a apresentar suas temperaturas preferidas, bem como adaptações que envolvem a redução de tamanho de espécies para lhes garantir a sobrevivência em meio à redução da disponibilidade de alimentos. Como uma segunda ordem de efeitos, abatem-se sobre as populações humanas as danosas consequências econômico-sociais da primeira ordem de efeitos, tais como os decorrentes de maiores frequências de eventos extremos, e maior frequência e extensão das insidiosas secas.

Forma-se uma tendência, no longo prazo, a desorganizar os mercados.

O trabalho expõe e analisa a necessidade de um Estado forte o suficiente para implantar um estado de novo desenvolvimentista em meio à existência do processo de Aquecimento Global e das relacionadas Mudanças Climáticas. A Seção 2 apresenta um resumo do que interessa à análise do Aquecimento Global e de mazelas que traz. A Seção 3 argui que, face aos efeitos previstos e já em curso das Mudanças Climáticas, há necessidade de inovação, não só para o crescimento mas até para a simples manutenção do produto *per capita*. A Seção 4 mostra como os efeitos do Aquecimento Global atingem de forma mais forte as regiões equatoriais, não só por abrigarem mais pobreza, mas por questões de ordem cósmico-geográfica. Enquanto as regiões equatoriais vão se aquecendo, as condições atuais, do ponto de vista térmico, vão praticamente se deslocando para o Sul, como se a região equatorial se ampliasse. É o tratado na Seção 5. Finalmente, na Seção 6, a Adaptação ao Aquecimento Global é vista como um conjunto de inovações de crucial necessidade, que se estendem às funções do Estado e à conformação dos governos que executam as suas políticas. Trata-se de ver, enfim, como o Aquecimento Global e as concomitantes Mudanças Climáticas trazem a ausência de inovações por provocar não a estagnação mas uma regressão e a situação nova de necessidade de inovações para manter uma estagnação, quanto mais para superá-la. Traz a necessidade de buscar mais sistematicamente inovar e buscar inovação em todos os campos e modos, até inovações na própria concepção de ação do Estado.

O Aquecimento Global e suas mazelas

O estabelecido processo de mudança de temperatura é bem documentado e bem aceito. Tomando-se como base a temperatura média dos oceanos e da terra firme no período 1951-1980, a temperatura atual média dos oceanos e da terra firme se encontra no entorno de 0,7°C acima, conforme expõe a *National Aeronautics and Space Administration* (NASA, 2014) e pode ser vista em detalhe em publicações do *International Panel on Climate Change* (IPCC, 2014). Só há milhões de anos atrás a Terra teve igual temperatura. Quando isso aconteceu, não havia a vida tal como hoje é conhecida. Estudos de datação de eventos naturais mostram, por seu turno, que a velocidade do aumento ultrapassa de muito velocidades de aumento anteriormente experimentadas. Ainda

se deve considerar que tal aumento não representa a passagem a um novo patamar, porém parte de um processo de aumento.

Esse processo é causado por ou, pelo menos, acompanhado de um sistemático aumento do peso do dióxido de carbono na composição da atmosfera. A relação causal entre temperatura no nível do solo e o teor de dióxido de carbono na atmosfera obedece a um conhecimento desenvolvido na termodinâmica estatística em fins do século XIX. Nele se baseou o trabalho de Svante Arrhenius (1896) que, há um século e duas décadas atrás, encontrou aumentar a temperatura ao nível do solo em quatro graus centígrados ao se dobrar o teor de dióxido de carbono na atmosfera, partindo do nível de 280 partes por milhão, pretérito à Revolução Industrial. Entre os efeitos sobre o clima, além do aumento da temperatura atmosférica, já existe aumento e se prevê maior aumento da frequência de períodos de alta temperatura e ondas de calor, também eventos extremos, como pesadas precipitações e intensas secas (NASA, 2014; IPCC, 2014).

O impacto econômico do efeito do Aquecimento Global depende das medidas de mitigação, que podem diminuir o ritmo de aumento desse efeito e das medidas de adaptação que permitem reduzir o efeito maléfico e até superá-lo. O estudo mais abrangente sobre o impacto econômico, financiado pelo Tesouro do governo inglês, dá realce ao fato de que as medidas de mitigação são bens públicos, não sendo do interesse dos agentes privados financiá-las, assim como as medidas de adaptação têm, em geral, externalidades que terminam por trazer o subinvestimento privado, merecendo a observação de que “A Mudança Climática apresenta um desafio único para a economia: é a maior e mais abrangente falha de mercado já vista” (STERN, 2006, tradução nossa). Em que pesem as sombrias observações do estudo inglês de 2006, o conhecimento que desde então se vai expandindo sobre o assunto, não abarcado neste estudo, vai trazendo mais observações negativas, assim como arrazoados sobre efeitos específicos, merecendo uma amostra dessa expansão do conhecimento humano, a qual toma os próximos parágrafos.

As Mudanças Climáticas que acompanham o Aquecimento Global não poderiam deixar de intervir no funcionamento dos organismos vivos, principalmente dos vegetais, para os quais o dióxido de carbono é um alimento. Aumenta a velocidade de crescimento dos vegetais (PARRY et al, 2004). Trata-se de um fator positivo, muitas vezes contabilizado o aumento do crescimento como vantagem líquida positiva. Mas, ao intervir na bioquímica deles, diminui o teor de ferro e zinco do trigo, do

arroz e dos feijões, os mais importantes cereais da alimentação humana, de onde esses metais principalmente são retirados (THAN, 2014).

A importância da alimentação minimamente balanceada, em adição ao colocado em relação a cereais, faz pedir a presença de legumes na ingestão diária dos humanos (Harvard School of Public Health, 2014). Não é por outra razão que a produção mundial de verduras dobrou no último quarto de século e o valor do comércio mundial de vegetais já ultrapassa o de cereais. Mas as verduras são geralmente sensíveis às condições ambientais extremas. Altas temperaturas e reduzida umidade do solo são causas de baixa produtividade, na medida em que afetam vários processos fisiológicos e bioquímicos como redução da atividade fotossintética, o que causa alteração do metabolismo e atividade enzimática, lesão térmica dos tecidos, redução da polinização e frutificação, etc., que são ainda mais ampliados por outros efeitos da mudança climática sobre o meio ambiente (AYYOGARI; SIDHYA; PANDIT, 2014).

As implicações das mudanças climáticas sobre a saúde humana advindas direta e indiretamente dessas mudanças aparecem até em insuspeitas áreas. O National Institute of Environmental Health Sciences do governo dos Estados Unidos da América do Norte, expressando a preocupação do seu governo com o assunto, em que pese a posição menos castigada que o país tem com as mudanças climáticas, realizou pesquisa e publicou o detalhado relatório *A Human Health Perspective On Climate Change: A Report Outlining the Research Needs on the Human Health Effects of Climate Change* (PORTIER et al, 2010) esclarecendo seu entendimento atual sobre o assunto.

O relatório estuda os efeitos agrupando-os nas áreas de asma, alergias respiratórias e doenças de contaminação aérea, que aumentam com o clima adverso por vários fatores, inclusive pela maior propagação de poluentes na forma de micro e nano partículas; cancer, tendo sua incidência aumentada por mecanismos como o aumento de precipitações extremas, removendo tóxicos químicos sedimentados e aumentando a volatilização de substâncias tóxicas pelo aumento da temperatura; doenças e acidentes cardiovasculares relacionados com as mudanças climáticas e a temperatura por vários mecanismos, que podem ser percebidos pelo aumento de internações e tratamento requerido trazidos por ondas de calor; doenças originárias da nutrição podem tornar-se mais disseminadas pela desorganização econômica trazida por eventos extremos, causando uma inadequada ingestão de macro e micro nutrientes, além de outros bioativos componentes da alimentação; morbidade e mortalidade relacionadas com

as elevações de temperatura. Além de eventos extremos, estão também relacionados a prolongada exposição a calor excessivo, o que exarceba as condições patológicas crônicas preexistentes. Os efeitos sobre o desenvolvimento humano podem ser causados por exposições ambientais desfavoráveis, especialmente durante os períodos mais vulneráveis do desenvolvimento dos seres humanos, um processo que se desenrola até a primeira infância. Saúde e desordens mentais relacionadas a estresse, indiretamente causadas por eventos climáticos extremos ou insidiosos incluem desordens pós-traumáticas. Doenças e desordens neurológicas podem ter aumentadas as taxas de incidência, bem como os graus de severidade decorrentes de fatores ambientais. Doenças propagadas por vetores e transmitidas diretamente por animais podem ser ampliadas pela desorganização de economias, de atividades agrícolas, de serviços ambientais e por grandes movimentos populacionais entre nações e regiões. Doenças desenvolvidas na água e transmitidas por ela são variadas e tendem a ser ampliadas pelas mudanças climáticas previstas, incluindo a incidência de diarreias resultantes de eventos climáticos extremos. As implicações sobre a saúde humana são tais que, resumindo, os autores dizem:

A mudança climática vai forçar os seres humanos a negociar como nunca com seu ambiente em mudança para encontrar formas de remodelá-lo, tanto para proteção no curto prazo e alívio no longo prazo de consequências para a saúde (PORTIER et al., 2010, p. 64, tradução nossa).

Mais sutil e não incorporado a análises sobre o custo econômico das Mudanças Climáticas, é que o simples aumento da temperatura traz efeito direto sobre a eficiência das pessoas e a consequência econômica da Adaptação para fazer frente a essa perda de eficiência. A eficiência do trabalho humano cai 2% por cada grau centígrado que se afasta, por exceder, até 10 graus do limite superior do intervalo 22-25°C de conforto térmico dos humanos (SEPPANEN; FISK; FAULKNER, 2004). Nas áreas onde hoje predomina 25°C ou mais, o aumento de temperatura atmosférica reduz a eficiência do trabalho e requer, para efeito balanceador, o condicionamento térmico de ambientes, ou um maior custo para manter em 25°C, ou outra temperatura escolhida, o ambiente condicionado onde já o seja.

Pode-se ter uma ideia da ordem de grandeza do aumento do simples custo energético como uma parcela do custo total de condicionamento

de ar, resultante do processo de Aquecimento Global. Para se ter uma ideia da dimensão dessa parcela no custo da energia elétrica para fins residenciais, veja-se que no setor residencial, que em 2013 consumiu 20,5% da energia elétrica consumida no Brasil (EPE, 2014), mas que o consumo médio de energia elétrica por domicílio foi de 152 Kwh/mês (FEDRIGO; GONÇALVES; LUCAS, 2014), enquanto o consumo mensal do menor aparelho presentemente disponível no mercado é de 240 Kwh mensais (FIEC, 2014), o que dá uma ideia da importância do consumo de energia elétrica para fins de condicionamento de ar. Basta cada residência ter um desses aparelhos funcionando para o consumo residencial mais que dobrar.

A contribuição do Aquecimento para o consumo residencial de energia elétrica pode também ser inferido tomando-se um ambiente condicionado a 25°C (na gama de temperaturas em questão, o rebaixamento de um grau centígrado da temperatura do ambiente interno em relação ao externo requer um gasto energético que pode ser tomado como constante, independentemente das temperaturas externa e interna), enquanto a temperatura externa aumenta linearmente de um grau por hora, a partir de 26°C, de 8 às 9 horas, início do expediente típico, até de 12 às 15 horas. Depois decai linearmente até às 17-18 horas. Tome-se o acréscimo, até o ano 2.100, de temperatura atmosférica perto do solo como 3°C, o mesmo valor tomado em estudos prospectivos no Japão (SHIRATO et al., 2008). No final do século, esse local tipicamente estaria com 29°C de 8 às 9 horas, os acréscimos e decréscimos seguindo iguais progressões aritméticas. Na gama de temperaturas em questão, o rebaixamento de um grau centígrado da temperatura do ambiente em relação à externa requer um gasto energético que pode ser considerado constante. Nesse caso, o consumo de energia para esse sistema de condicionamento de ar é 88% maior do que o do ano inicial, 2100. Tem-se aí a ordem de grandeza do aumento do custo energético para sistemas de condicionamento de ar preexistentes, durante iguais horários de funcionamento.

As cidades, todavia, apresentarão um consumo de energia para condicionamento de ar como um fator substancialmente maior devido a duas situações: uma extensão dos períodos de funcionamento dos sistemas de condicionamento de ar, comparativamente aos atuais, levando-se em conta os diversos usos dos ambientes construídos, fazendo face a um maior período de temperatura externa superior a 25°C, e uma extensão significativa de ambientes não condicionados que deverão, em termos *per capita*, passar a sê-lo devido ao aumento

da temperatura atmosférica e ao aumento da renda *per capita* (que, crescendo a um ritmo médio de 3% ao ano, já conferiria um aumento mínimo de 3% ao ano de demanda de energia elétrica na hipótese de uma elasticidade de renda de 1% para o consumo de energia elétrica, um valor plausível para a essa elasticidade) .

Um outro fator diz respeito ao estado de disposição para investimento em uma sociedade. O aumento do risco não tem suas consequências esgotadas com o funcionamento de um sistema de seguros. O pagamento para a reposição das perdas, tipicamente, destina-se a repor as perdas materiais. Não repõe as perdas pessoais, como a qualidade de vida, nem o custo de abandono de projetos pessoais. As condições que devem encontrar-se institucionalmente previstas, socialmente compensadas e psicologicamente assimiladas para a instalação e a continuidade de um processo de desenvolvimento (CASTRO, 1997) tornam-se mais difíceis de ser construídas e mantidas. As consequências individuais do aumento do risco terminam por determinar consequências sociais resultantes de maior exposição aos eventos causadores de risco, com implicações econômicas não capturadas nos modelos das implicações econômicas das Mudanças Climáticas.

Inovações

Há motivos para se entender que ao longo do processo de Aquecimento Global a simples aplicação de tecnologia em uso não mantém sequer o produto já alcançado. Poder-se-ia arguir que um aumento populacional, com recursos naturais constantes, sem o concurso de inovações, traria por si, com base na mudança da composição dos fatores de produção disponíveis (recursos naturais minguantes por trabalhador) uma redução do produto *per capita*. Mas há um outro elemento a considerar: o Aquecimento Global, pelos seus efeitos negativos, tende a produzir uma regressão no sentido de reduzir o produto *per capita*, mesmo que a população permaneça constante.

É preciso haver uma continuada disponibilidade de novas tecnologias, de expressão física, organizacional e social, para haver uma simples manutenção do nível do produto *per capita*. Não mais basta difundir uma tecnologia em determinado instante. É preciso sempre haver novas tecnologias mais adequadas a difundir.

É interessante observar que o volume de inovações requerido traz a necessidade de liberar o conceito de inovação do viés ideológico que o

limita às empresas, como se encontra na literatura. Diz-se, em geral,

[...] são inovações novas para as empresas quando a novidade implementada está limitada ao âmbito da empresa, mesmo que as mudanças já existam em outras [...]. As inovações são novas para o mercado quando a empresa é a primeira a introduzir a inovação em seu mercado [...]; uma inovação é nova para o mundo quando a empresa é a primeira a introduzir a inovação em todos os mercados e indústrias, domésticas ou internacionais (FUCK; VILHA, 2012, p. 11-12).

Na verdade, todas as tecnologias que o Homem usa ou já usou, como o arco e a flecha, correspondem a inovações. Mas na história humana o capitalismo no qual prevalecem as empresas é uma novidade. Quando se tornou hegemônico, o desenvolvimento tecnológico já permitia ao Homem um grande domínio da natureza, ou, em outra forma de ver, uma grande agressão a ela, ou seja, já havia um grande desenvolvimento de inovações. Do ponto de vista operacional, a conceituação estreita de inovação, como restrita ao âmbito das instituições capitalistas, funcionou bem desde quando a inovação começou a ser vista como a base do desenvolvimento econômico, do início do século passado, até o presente. Por força das atuais circunstâncias, entretanto, o conceito de inovação deve ser o mais correto, o mais geral, porque as inovações fora do âmbito da empresa, como nos governos, organizações e comunidades passa a ser também crucial para a convivência com a superação dos efeitos maléficos das Mudanças Climáticas.

Em outras palavras, o mercado não traz, por si, as inovações necessárias para a manutenção da saúde econômica social das nações. Na verdade, é necessária uma forte intervenção do Estado para fazer frente ao Aquecimento Global, que demanda dois tipos de investimento: em mitigação e em adaptação.

Convencionou-se chamar de mitigação o esforço para diminuir o ritmo de emissões produtoras do efeito estufa, ou para retirá-las da atmosfera. A Adaptação, objeto de inúmeras conceituações, vai aqui simplesmente tomada como inovação dirigida a reduzir ou superar os efeitos negativos do Aquecimento Global, ou prover a apropriação de efeitos positivos. Há adaptações ao Aquecimento Global que requerem um novo produto, ou um novo processo, ou uma nova organização, enfim, algo novo indiscutivelmente dentro do conceito de inovação. Tais adaptações são indiscutivelmente inovações. Há adaptações ao Aquecimento Global que podem ser desen-

volvidas com o uso de conhecimento já existente. Mas, se o conhecimento é aplicado para solucionar um novo problema, trata-se, então, de dar um uso novo a um produto ou processo já existente, a uma nova organização de agentes, ou um novo objetivo a uma organização preexistente, o que caracteriza também uma inovação. Enfim, a Adaptação ao Aquecimento Global é uma inovação ou uma difusão de inovação. A Adaptação requer diferentes naturezas de inovações, conforme a latitude. Cabe uma análise da região mais estressada com o Aquecimento Global.

Especificidades da região equatorial

A latitude determina a quantidade de energia solar incidente na atmosfera das diferentes regiões. A nebulosidade e o albedo, por sua vez, basicamente determinam a energia absorvida, que eleva a temperatura ao nível do solo, causando a elevação dos raios infravermelhos emitidos. Esses fenômenos são mais intensos onde há uma maior incidência da energia solar em camadas superiores da atmosfera. Os vegetais têm seus metabolismos movidos por energia solar, daí terem as áreas equatoriais vegetação mais exuberante quando há suprimento de água suficiente. É o caso da grande floresta amazônica. Quando não, os mecanismos de adaptação natural criaram as plantas com especial capacidade de sobreviver com um mínimo de água. São as plantas xerófilas, encontradas nos semiáridos, como o nordestino. Num e noutro caso, são plantas cuja evolução natural as levou a viver bem nas áreas mais acercadas da linha equatorial, com as permanentemente mais altas temperaturas encontradas no planeta.

As oscilações climáticas periódicas levam às secas no semiárido, as quais tomam a característica de flagelos naturais. Como resultado, o governo brasileiro estabeleceu o Polígono das Secas, uma área com um tratamento diferenciado para as atividades e as pessoas nela instalados, para compensar parcialmente os prejuízos causados pelas condições desfavoráveis à vida, quando das secas.

A seca tem efeitos catastróficos sobre os produtores agrícolas e sobre a produção agrícola, em geral. “Nas cidades da região atingida pela seca o custo de vida dispara” (PESSOA; CAVALCANTI, 2002, p. 115). Na ausência de intervenções adequadas, desorganizam-se mercados, o que clama por governos com força suficiente para intervir e garantir seu adequado funcionamento.

As secas periódicas, com seus desvios aleatórios quanto à ocorrência, sua intensidade e áreas atingidas, como fenômenos naturais

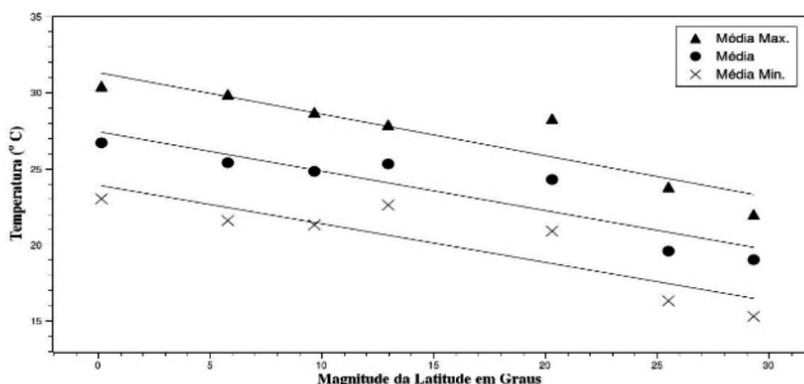
são afetadas pelas Mudanças Climáticas que vieram a instalar uma tendência de agravamento onde antes não havia.

As previsões de mudanças na área equatorial são resultantes de modelos preditivos globais, desenhados pelos maiores centros de estudos meteorológicos, validados pela comunidade internacional de meteorologistas. Têm especificidades locais inseridas em modelos de mesma metodologia aplicados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), o órgão por excelência nacional brasileiro no estudo de climatologia (MARENGO et al, 2011; MARENGO; VALVERDE, 2007). Acolher suas previsões é uma medida de prudência.

Há grande heterogeneidade, tanto na Amazônia como no Nordeste. O rio Amazonas divide a região entre uma área de planície sul abaixo dele e área com elevações norte acima. O Nordeste apresenta uma área costeira úmida e, exceto as elevações no seu interior semiárido, apresenta dois tipos de solo, o arenoso, sedimentar e o cristalino. No cristalino, majoritário em extensão no semiárido, a irrigação é altamente exigente em tecnologia e cuidados. Deve prover água a ser totalmente absorvida pelas culturas, sob pena de a evaporação deixar traços de salinidade que, ao longo do tempo, saliniza completamente a terra irrigada.

A grande heterogeneidade das áreas equatoriais comparte uma relativamente grande homogeneidade com as temperaturas médias anuais e a relativamente pequena variação diária e sazonal da temperatura. Mas a latitude, mesmo dentro das áreas relativamente próximas da linha equatorial, desempenha um papel importante na diferenciação. Tomando-se cidades brasileiras costeiras (situação em que se eliminam efeitos da altitude e efeitos, na amostra, de exclusão do amortecimento das grandes massas d'água sobre as temperaturas) com latitude mais próxima de múltiplos de cinco, para que hajam, de acesso público, dados completos de temperaturas anuais médias, médias máximas e médias mínimas do último ano próximo passado, foram aplicadas regressões lineares. Em cada regressão, o coeficiente angular da variação da temperatura média com a latitude representa a procurada variação média para os dados objeto da regressão. O resultado da estimação de uma reta para cada um dos três conjuntos de dados de temperatura e latitude forma a figura 1.

Figura 1: Variação da temperatura média com a latitude



	°C/ Grau de latitude	Grau de confiança	R ²
Temp. Média Máxima:	- 0,31 +/- 0,07	(95%)	0,85
Temp. Média:	- 0,26 +/- 0,07	(95%)	0,84
Temp. Média Mínima:	- 0,25 +/- 0,01	(95%)	0,76

Pode-se ver como, no Brasil, as temperaturas vão caindo, em média, com o aumento da latitude (em termos absolutos). Os dados dos ajustes lineares indicam três valores próximos para a variação média por grau de latitude, precisamente 0,31; 0,26 e 0,25, para, respectivamente, a temperatura média máxima, a temperatura média e a temperatura mínima. Como se procura um valor que expresse uma ordem de grandeza, e, como tal, tomado aqui múltiplo de cinco centésimos, adota-se o valor 0,30, já que é o múltiplo de cinco centésimos de grau situado no interior do intervalo das variações médias encontradas, o que corresponde a - 0,3°C pelo aumento de um grau de latitude afastando-se da linha equatorial na direção sul.

Com o aumento sistemático de temperatura que consiste o Aquecimento Global, a região equatorial vai se afastando das condições de temperatura em que se desenvolveu sua vegetação. As regiões ao sul vão tendo temperaturas mais elevadas, mas podem contar com uma vegetação que se desenvolveu em temperaturas mais altas, enquanto as regiões equatoriais não têm vegetação desenvolvida em região com temperatura mais alta. É uma irremovível assimetria de efeito do Aquecimento Global, que castiga as regiões equatoriais e beneficia as regiões mais ao sul com culturas desenvolvidas para uso em temperaturas mais altas, as quais vão passando a ter. Trata-se, então, de considerar como a

latitude é um determinante do grau em que são afetados os países, não da relação entre suas riquezas, como o faz Stern (2006).

O Caminhar das isotermas

Um resultado do processo de Aquecimento Global é a expansão prevista da área exposta a secas. O polígono das secas, uma área com temperaturas médias acima da temperatura média global, pela sua natureza de área equatorial, expande-se para o sul e para o oeste. A expansão na direção oeste pode ser vista pela previsão de precipitação, segundo diferentes modelos preditivos do INPE. Nas regiões Nordeste e leste da Amazônia, a frequência de chuvas deve diminuir, a de dias secos consecutivos deve aumentar, acarretando um estresse sério aos já escassos recursos hídricos da região Nordeste. Na região subtropical e no oeste da Amazônia, a frequência e a intensidade das chuvas intensas deve aumentar, produzindo inundações e deslizamentos (AMBRIZZI; ARAÚJO, 2013).

É interessante verificar a velocidade do caminhar das isotermas em direção ao sul. Trata-se de procurar a ordem de grandeza de um valor médio. Tomando o valor correspondente ao ponto central do intervalo entre as projeções otimistas e o cenário de alta emissão dióxido de carbono, o acréscimo correspondente ao valor central do intervalo corresponde a um aumento de $0,3^{\circ}\text{C}$ por década durante o presente século (IPCC, 2013). Enquanto ao caminhar em direção ao se tomar como tendo um decréscimo médio de $0,3^{\circ}\text{C}$ por grau de latitude, o aumento médio de $0,3^{\circ}\text{C}$ por década, do Aquecimento Global, traz a exata anulação do decréscimo. As isotermas, então, caminham em média um grau de latitude por década para o sul. Ao fim do século XXI, as isotermas de 2000 estarão, em média, 10 graus de latitude mais distantes da linha equatorial. Trata-se de um deslocamento sem volta no horizonte temporal da humanidade. A cidade de Vitória, hoje conhecida por seu clima ameno, terá isotermas médias anuais equivalentes às que hoje tem a cidade de Chaves, no Pará. Mas Vitória deverá permanecer com variações estacionais, garantindo verões muito mais quentes do que os de Chaves nos dias atuais (DIAS; MEDEIROS, 2013).

Adaptação e Inovações

A Adaptação ao Aquecimento Global e às Mudanças Climáticas que o acompanham se espalha sobre as mais diversas atividades humanas, apresentando ainda uma maior diversidade de espaços para ocorrerem, em termo de áreas de conhecimento e áreas de atividade econômica, do que a Mitigação. Enquanto a Mitigação se concentra em inovações nas atividades emissoras ou absorvedoras de dióxido de carbono equivalente para reduzi-las, e em inovações que absorvam da atmosfera dióxido de carbono e outros gases de efeitos estufa, a Adaptação vai da agropecuária e seus desdobramentos fora das porteiras em direção ao consumidor final, em toda a sua diversidade e detalhes produtivos. Passa por parte da indústria no que seja suscetível ao clima, pelos seus processos produtivos, pelos seus insumos e até por seus produtos. Atinge os serviços, como os de transporte, sensíveis às condições climáticas. Chega ao consumidor final, que vai se tornando exposto a riscos mais altos e condições de vida, em geral, menos favoráveis. Tal diversidade no campo da Adaptação envolve ocorrências em que há grandes hiatos entre a avaliação privada e a avaliação social, situação em que cabe aos governos instituir meios para uma solução equilibrada do conflito de avaliações, providenciando os instrumentos necessários para a implantação das soluções, quando for o caso.

Ao se tomar o Homem como o centro e razão de ser da produção, deve-se considerar em primeiro lugar a Adaptação ao Aquecimento Global que esteja diretamente dirigida à vida humana. Tornando o Homem mais frágil pela ação mais incisiva de patógenos e pelo distanciamento das condições ideais para o exercício da vida, a Adaptação deve tratar de compensar esses efeitos negativos mudando-se o balanço entre medicina curativa-remediadora e medicina preventiva, aumentando significativamente o peso da segunda. Incluindo-se os exercícios necessários à manutenção da saúde física (NATIONAL CENTER FOR CHRONIC DISEASE PREVENTION AND HEALTH PROMOTION, 2013), pode-se, disseminando a prática na fração maior da população mundial que hoje não os praticam, compensar e superar os efeitos negativos da Mudança Climática. Também cabe uma reforma na dieta adotada pelas populações para contrabalançar o efeito da redução da presença de componentes nos cereais importantes para a alimentação humana, bem como o efeito de redução na produtividade de verduras, encarecendo-as. São ações de orientação que demandas ao Estado correspondem a inovações nas suas práticas.

A Adaptação envolve, em relação à crucial questão da energia elétrica, cada vez mais fundamental à atividade econômica e até à humana, de forma geral, duas observações no caso brasileiro. Uma primeira pode ser a questão do fluxo de energia a ser demandado. Se a demanda crescer apenas 3% ao ano, nos restantes 86 anos, até 2100, já se terá expandido em mais de 1800%. Note-se que 3% ao ano é uma taxa conservadora, abaixo do crescimento da renda *per capita* mundial. A oferta de energia hidroelétrica no Brasil tem potencial para apenas ser triplicada, trazendo uma complicação a ser administrada pelo mercado, mas poderá chegar a um bom resultado se o Estado agir de forma correta para o bom funcionamento desse mercado, que envolve diferentes situações de funcionamento para as diversas tecnologias e fontes. Uma segunda é que a atual principal fonte é vulnerável às variações climáticas previstas por conta do avanço do processo de Aquecimento Global. Traz o Estado a um papel importante na garantia de operação adequada desse mercado por conta da essencialidade da oferta de energia elétrica. Se investimento insuficiente for feito em geração hidroelétrica, a previsão de redução de precipitação, acompanhada de maiores e mais imprevisíveis secas, corresponde à previsão de escassez de oferta de energia elétrica e maior vulnerabilidade da energia hidroelétrica.

A própria urbe, face à necessidade de contraposição às mais elevadas temperaturas atmosféricas, deve passar a levar em conta variáveis não ainda plenamente consideradas em política urbanística. Há uma premente necessidade de se reduzir as ilhas de calor no limite do possível, e evitar o aparecimento delas onde novos agrupamentos urbanos forem sendo edificados. A redução da absorção pela reflexão é uma via importante. O encaucamento das edificações que tal redução representa é um custo privado que corresponde a um benefício social. Os tetos verdes representam um custo privado de manutenção maior que o teto refletivo, mas o benefício social é ainda maior do que o simples aumento da reflexão.

A Adequação, no que tange à urbe equatorial, envolve uma maior necessidade de retirar mais calor que atualmente dos ambientes construídos e aumentar a fração de área de ambientes construídos com condicionamento de ar, o que injeta mais calor nos seus arredores do que retira do ambiente que está condicionando. Representa uma boa solução particular e uma não boa solução para o coletivo, também pelo aumento do consumo de energia elétrica. A resposta para reduzir o aumento do consumo de energia, por sua vez, é tornar os ambientes construídos dotados de menor absorção de energia solar, uma adaptação

possível com as tecnologias construtivas e de ambientação disponíveis. O simples uso da vermiculita em rebocos em paredes expostas ao sol, por exemplo, se aplicada de forma correta, literalmente elimina o fluxo de calor através da parede (UGARTE; SAMPAIO; FRANÇA, 2008), reduzindo o gasto energético com o condicionamento de ar, mas mantendo a contribuição ao Aquecimento Global pela dissipação do calor absorvido.

Se a parede for recoberta de vegetação, parte do calor incidente é refletido, parte é absorvido pelo próprio vegetal para seu metabolismo. O importante é que uma quantidade menor de calor será dissipada no ar, o que contribui duplamente para uma maior agradabilidade na vizinhança, pela menor temperatura e pelo efeito estético do verde dos vegetais. É uma instância de Adaptação que contrapõe o interesse privado ao coletivo. Clama a interposição do poder público em duas instâncias. Uma, na relação entre incorporadores e seus usuários de seus produtos. Os primeiros tendem a reduzir o custo de construção, o que em geral implica aumentar o custo de uso. Segundo, uma relação entre incorporadores e usuários dos produtos de outros incorporadores. As soluções para a redução de custos de um incorporador podem aumentar os custos ou rebaixar o conforto do usuário de outros ambientes construídos. O crescimento da importância da atenção a questões de absorção de energia solar e de reflexividade em construções urbanas é mais um exemplo da expansão das divergências entre custo-benefício individual e bem-estar social, o que leva a uma maior necessidade de ação do Estado, nesse caso tipicamente em nível municipal, na organização que hoje se tem, para que uma situação de equilíbrio entre os interesses privados e públicos seja atingida.

Novos marcos regulatórios são chamados para a convivência com a alternância de extrema escassez e extrema abundância de água, quando há precipitações extremas. A qualidade da água, principalmente em bacias multimunicipais, passa a requerer ações de níveis superiores do Estado, dado a que o Aquecimento tende a aumentar o período de irrigação e o conseqüente fornecimento de água (resultante da drenagem da irrigação) com defensivo para os reservatórios, aumentando o comprometimento da qualidade da água.

Finalmente, sem ter tido a pretensão de ser exaustivo, é possível dizer que ao Estado se demandam funções bem mais diversas do que as reconhecidas nos modelos de Estado-mínimo. Além do aparato dirigido para o Novo Desenvolvimentismo, há adicionais necessários de política pública e ação, em que se destacam os dirigidos ao não retrocesso do setor agropecuário.

Há muitas instâncias de tecnologia adequada ao semiárido (convivência com a seca, mais ainda fundamental para o futuro próximo do que para hoje), mas de uso ainda profundamente restrito. Veja-se a produção da Centro de Pesquisa Tecnológica do Trópico Semiárido (CPTSA), as obras de Guimarães Duque, o conhecimento armazenado na Universidade Rural do Semiárido, etc. São instâncias de conhecimento dedicado à Convivência com a Seca, as quais demandam um esforço dirigido para a adoção desse conhecimento por parte dos produtores agropecuários.

Na região equatorial, especialmente no seu semiárido, a ser castigado duplamente por temperaturas mais altas do as que conduziram o processo evolutivo que levou ao aparecimento de sua vegetação, e por condição de maior aridez do que esse processo evolutivo que levou a sua vegetação a ser predominantemente xerófila, é requerida uma pesquisa agropecuária visando manter a capacidade do Homem de conviver com o semiárido. Significa desenvolver cultivares (de frutas, legumes, hortaliças e cereais) e linhares, animais capazes de conviver e apresentar resultados econômicos favoráveis nas condições climáticas que as mudanças climáticas estão trazendo. Trata-se de um esforço ciclópico de pesquisa agropecuária, que não desperta o interesse de iniciativa privada, mas que é exigido pela necessidade de se continuar a ocupar economicamente o semiárido.

Adaptação e mitigação, cabe ressaltar, não são excludentes. A priorização, necessária que é, não exclui uma consideração sobre o outro componente. Há situações em que os efeitos de uma medida são de mesmo sinal. Em outras, há sinal diferente. Uma visão mais clara dessa situação se expõe quando se leva em conta a prioridade a ser concedida à Adaptação, levando ao uso de arvoredo nas áreas urbanas, além de seus benefícios como redutora da temperatura local, ter contabilizados seus efeitos de mitigação, por meio da absorção e da fixação do dióxido de carbono. Nesse uso do arvoredo, há Adaptação e há Mitigação. Já no ar condicionado, há Adaptação e se está sendo contrário à Mitigação. A Adaptação, para cada unidade de investimento, produz retornos apropriados pelo investidor privado, pelos vizinhos imediatos, pela cidade, pelo país. A Mitigação, como bem público, produz retorno para a humanidade, agora e até o futuro de mais longo prazo divisável e literalmente nulo para o investidor. Mas, pela humanidade, para iguais retornos da Adaptação (tomando uma síntese dos seus diversos níveis de retorno), deve-se preferir os maiores respectivos resultados de Mitigação. O quadro decisório é, portanto, complexo. Aumentam o grau de conflito e a complexidade a ser mediada pelo Estado

do Novo Desenvolvimentismo. Não pode deixar de ser contemplada a resultante sobre o Estado derivada de se fazer frente aos efeitos do Aquecimento Global e das concomitantes Mudanças Climáticas.

Referências Bibliográficas

- AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. *Atlas de energia elétrica do Brasil: Agência Nacional de Energia Elétrica*. 3. ed. Brasília: Aneel, 2008.
- AMBRIZZI, T; ARAÚJO, M. Introdução e Principais Questões Discutidas. In: *Base científica das mudanças climáticas: primeiro relatório de avaliação nacional*. v. 1, 2013. Disponível em: <http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/cursos_seminarios/pbmc_160413/downloads/pmc_volume1.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2014.
- AEEHENIUS, S. On the Influence of Carbonic Acid in the Air upon the Temperature of the Ground. *Philosophical Magazine*, n. 41, p. 237-276, 1986.
- AYYOGARI, K; SIDHYA, P; PANDIT, M. K. Impact of Climate Change on Vegetable Cultivation - A Review. *International Journal of Agriculture, Environment & Biotechnology*, v. 7, n. 1, p. 145-155 mar. 2014.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Nacionalismo e Novo Desenvolvimentismo. In: _____ (Org.). *O Que Esperar do Brasil?*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2013. p. 7-24.
- CASTRO, A. B. A capacidade de crescer como problema. *Revista de Economia Contemporânea*, n. 1, p. 89-105, jan./jun. 1997.
- DIAS, A. B.; MEDEIROS, C. B. A Crucial Adaptação: Um Novo Objetivo da Inovação como Resposta ao Caminhar das Isotermas. *XIII Seminário Modernização Tecnológica Periférica*, Recife, ago. 2013. Disponível em: <[http://inovasmtp.webnode.com.br/products/xiii-seminario-modernizacao-tecnologica-periferica-\(disponibilizacao-previa\)](http://inovasmtp.webnode.com.br/products/xiii-seminario-modernizacao-tecnologica-periferica-(disponibilizacao-previa))>. Acesso em: 13 dez. 2013.
- DUQUE, J. G. *Solo e água no polígono das secas*. Rio de Janeiro: Ministério da Viação e Obras Públicas, Departamento Nacional de Obras contra as Secas, 1949.
- _____. *O Nordeste as Lavouras Xerófilas*. Brasília: CNPq/Escola Superior de Agricultura de Mossoró/Fundação Guimarães Duque, 1980 (reedição).
- EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA - EPE. *Balanço Energético Nacional 2014: Relatório Síntese/ano base 2013*. Rio de Janeiro: EPE, 2014.
- FEDERAÇÃO INDUSTRIAL DO ESTADO DO CEARÁ - FIEC. *Informações/Consumo médio mensal*. Disponível em: <http://www.sfiec.org.br/acoes/energia/informacoes/consumo_medio.htm>. Acesso em: 10 jul. 2014.
- FEDRIGO, N. S.; GONÇALVES, G.; LUCAS, P. F. *Usos Finais de Energia Elétrica no Setor Residencial Brasileiro*. FLorinaópolis: LabEEE - Laboratório de Eficiência Energética em Edificações. Disponível em: <<http://www.labeee.ufsc.br/node/480>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

- FUCK, M. P.; VILHA, A. P. M. Inovação Tecnológica: da definição à ação. *Contemporâneos – Revista de Artes e Humanidades*, n. 9, p. 1-21, nov. 2011/abr. 2012. Disponível em: <<http://www.revistacontemporaneos.com.br/n9/dossie/inovacao-tecnologica.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2014.
- GUIMARÃES, S. P. Nação, Nacionalismo e Estado. *Estudos Avançados*, v. 22, n. 62, p.145-159, 2008.
- INTERGOVERNAMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE - IPCC. *Fifth Assessment Report (AR5)*. 2014. Disponível em: <www.ipcc.ch>. Acesso em: 13 jul. 2014.
- HARVARD SCHOOL OF PUBLIC HEALTH. *Knowledge for Healthy Eating. The Nutrition Source*. Disponível em: <<http://www.hsph.harvard.edu/nutritionsource/>>. Acesso em 13. jun. 2014.
- MARENGO, J. A. et al. Riscos das Mudanças Climáticas no Brasil: Análise Conjunta Brasil-Reino Unido sobre os Impactos das Mudanças Climáticas e do Desmatamento na Amazônia. Disponível em: <www.ccst.inpe.br/wp-content/themes/ccst-2.0/pdf/relatorio_port.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2014.
- MARENGO, J. A.; VALVERDE, M. C. Caracterização do clima no Século XX e Cenário de Mudanças de clima para o Brasil no Século XXI usando os modelos do IPCC AR4. *Revista Multiciência*, Campinas, n. 8, maio 2007. Disponível em: <http://www.multiciencia.unicamp.br/art01_8.htm>. Acesso em: 8 jan. 2014.
- NATIONAL AERONAUTICS AND SPACE ADMINISTRATION - NASA. The current and future consequences of global change. *Global Climate Change: Vital Signs of the Planet*. NASA. Disponível em: <<http://climate.nasa.gov/effects/>>. Acesso em 12. abr. 2014.
- PARRY et al. Effects of climate change on global food production under SRES emissions and socio-economic scenarios. *Global Environmental Change*, n. 14, 53–67, 2004.
- PESSOA, D. M.; CAVALCANTI, C. V. *Carácter e Efeitos da Seca Nordestina de 1970*. Fortaleza: Banco do Nordeste; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2002. 302 p. (Série Estudos sobre as Secas no Nordeste; v.2).
- PORTIER, C. J. et al. *A Human Health Perspective On Climate Change: A Report Outlining the Research Needs on the Human Health Effects of Climate Change*. Research Triangle Park, NC: Environmental Health Perspectives/National Institute of Environmental Health Sciences. Disponível em: <www.niehs.nih.gov/climate/report>. Acesso em: 18 set. 2013.
- SEPPANEN, O.; FISK, W. J.; FAULKNER, D. *Control of Temperature for Health and Productivity in Offices*. Berkely: Lawrence Berkeley National Laboratory – LBNL, June 2004.
- SICSÚ, J; PAULA, L. F; MICHAEL, R. Por que Novo-desenvolvimentismo? In: _____; _____; _____. *Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional*

- de crescimento com equidade social. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005. p. 33-59.
- SHIRATO, Y. et al. *Impact of Global Warming on Agriculture, Forestry and Fisheries and Possible Countermeasures in Japan*. Tokyo: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, JAPAN/Agriculture, Forestry and Fisheries Research Council, 2008. Report on Research and Development in Agriculture, Forestry and Fisheries, n. 23. Disponível em: <<http://www.s.affrc.go.jp/>>. Acesso em: 18 set. 2013.
- STERN, N. *STERN REVIEW: The Economics of Climate Change - Executive Summary*. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/226271-1170911056314/3428109-1174614780539/SternReviewEng.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2014.
- THAN, K. Some crops grown at elevated carbon dioxide levels have less zinc and iron. *Inside Science*, 7 mai. 2014. Disponível em: <<http://www.insidescience.org/content/elevated-carbon-dioxide-levels-rob-crops-nutrients/1629>>. Acesso em: 21 jul. 2014.
- UGARTE, J. F. O.; SAMPAIO, J. A.; FRANÇA, S. C. A. Vermiculita. In: LUZ, A. B.; LINS, F. A. F. (Org.). *Rochas & Minerais Industriais*. 2. ed. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2008. p. 677-698.

Segunda Parte

Gestão e governança da cidade e da metrópole

Pobreza urbana, produção e estruturação da cidade e da metrópole no novo desenvolvimentismo

Jan Bitoun

Entendemos nossa participação na mesa redonda do XV ENANPUR “Pobreza urbana, produção e estruturação da cidade e da metrópole no novo desenvolvimentismo”, como um convite a desenvolver, para fim de um debate sobre os rumos atuais do desenvolvimento urbano e regional, uma reflexão acerca da categoria pobreza na atualidade. A ideia central na visita a essa categoria consiste em afirmar de início que, no passado recente, dos meados do século XX ao início do século XXI, se tratou de uma categoria disputada por diversas correntes ideológicas, destacando-se algumas próprias da matriz cristã católica e outras da matriz marxista, bem menos à vontade com essa categoria. Nessa volta ao passado recente, visita-se também o pensamento técnico, orientado pelo Banco Mundial, no âmbito do qual as políticas urbanas lançaram mão dessa categoria pobreza para orientar algumas intervenções, especialmente na área do *habitat*. Em seguida, tenta-se demonstrar como essas abordagens impregnaram agentes e políticas na condução de importantes iniciativas, no Recife, direcionadas para o campo da habitação de interesse social. Na atualidade, sugere-se que a categoria pobreza se tenha transformado em uma categoria estatística de políticas públicas específicas do Estado central brasileiro, expressas em slogans tais como “País rico é país sem pobreza” e “Brasil sem miséria”. No âmbito dessas políticas, que não se direcionam explicitamente a quadros urbanos ou rurais, o conjunto multissetorial de intervenções, para ser implementado, demanda abordagens frequentemente territoriais que envolvem reconhecimento de sujeitos sociais inseridos em dinâmicas identitárias étnico-culturais, de gênero e outras decorrentes da complexidade e da diversidade da formação territorial brasileira. Assim sendo, a categoria pobreza perde paulatinamente sua centralidade nas práticas políticas, sendo substituída por diversos vetores orientando políticas de equidade que exigem

levar cada vez mais em consideração a diversidade dos sujeitos sociais nos campos, nas florestas e nas cidades dos mais diversos tamanhos.

As matrizes ideológicas da categoria pobreza no século XX: a Igreja Católica e a matriz marxista

Durante toda a segunda metade do século XX, há uma disputa no pensamento ocidental em relação à pobreza, sendo que esse termo engloba um amplo universo de sujeitos em condições desfavoráveis na sociedade.

Por parte da Igreja Católica, o termo é assumido vinculado a práticas sucessivamente caritativas, organizativas e libertadoras, destacando-se na América Latina a emergência da Teologia da Libertação, após um longo percurso no âmbito do qual devem ser destacadas as correntes filiadas ao Personalismo Cristão na Europa, o marco representado pelo Concílio Vaticano II (1962 – 1965), a Segunda Conferência Geral do Episcopado Latino-Americano em Medellín (1968).

A tradição caritativa da Igreja, segundo Silva (2004, p. 328-329):

Possibilita uma relação de união e comunhão com o outro, seu irmão, porque considerado filho do mesmo Pai, garantindo a salvação a rico e pobre, ou seja, a recompensa de uma vida eterna plena de amor e paz, já que os leva a ações de acolhimento e humildade: ao primeiro, porque ajuda e ao segundo, porque aceita o que lhe é oferecido. Não concebe o conflito e a discórdia entre quem tem mais e quem tem menos. Aliás, onde a caridade se faz presente, as desavenças desaparecem. Diante desta perspectiva cristã, verificamos que a negação do conflito gera uma relação que se propõe de irmãos, mas não irmãos em condições de igualdade, porque um está em melhor situação social e econômica do que o outro: aquele que tem mais conquista a redenção através da doação, da esmola, visto que o Reino de Deus não é acessível para quem tem muitos bens materiais e não ajuda aquele que não tem condições de se manter; e o que tem menos permite que ambos conquistem a salvação, porque aceita sem reclamar o que lhe é dado, já que, por sua inaptidão, não conseguiu sobreviver sem a beneficência de outrem. Enfim, uma mútua aceitação.

No contexto da reconstrução pós-segunda guerra mundial, que escancarou os desastres produzidos pelo totalitarismo de Estado e a incapacidade da via liberal para impedi-los, as práticas correntes da Igreja Católica modificam-se sob a influência, em especial, do personalismo cristão de Emmanuel Mounier que, nos anos 1930, buscou uma terceira via entre liberalismo e totalitarismo, afastando-se também do tradicionalismo católico e propondo uma “revolução personalista e comunitária”, na qual a pessoa existe e se desenvolve no âmbito de comunidades que caberia fortalecer frente ao individualismo liberal e ao totalitarismo do Estado. Essa corrente encontra um operador de planejamento urbano regional que terá grande influência no Brasil: O Padre Louis Joseph Lebret, líder do movimento Economia e Humanismo, que propôs metodologia de enquetes em campo (PONTUAL, 2012). Na sociologia, Henri Chombart de Lauwe, diretor do Laboratório de Etnologia Social do CNRS, expressa também a força renovada do personalismo cristão por meio de numerosas pesquisas que buscam dar valor ao cotidiano, destacando-se, em 1956, o estudo sobre a Vida Cotidiana das Famílias Operárias. Abertas novas possibilidades de ação a partir do Concílio Vaticano II, observa-se o desenvolvimento de comunidades cristãs de base e pastorais atuantes, conforme Silva (2004, p. 332):

As Comunidades Eclesiais de Base e as pastorais sociais se consolidaram por todo o Brasil ao longo da década de 70, graças aos incentivos de padres, leigos e religiosas das paróquias localizadas nos bairros da periferia. Sua principal característica consiste em discutir os problemas sociais, valendo-se da leitura do Evangelho e exigindo do poder público respostas às questões do cotidiano dos cidadãos.

A mesma autora cita um trecho da cartilha publicada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, em 2001:

Essa solicitude da Igreja voltada especialmente para a condição socioeconômica da população. Hoje como ontem, ela se preocupa com as questões relacionadas à saúde, à habitação, ao trabalho, à educação, enfim, às condições reais da existência, à qualidade de vida...Ela expressa a compaixão de Jesus e o amor da mãe, traduzindo-os numa ação social de promoção humana junto aos setores mais pobres da sociedade.

Desse modo, num ambiente marcado pela ditadura, a Igreja apresenta-se como o amparo dos mais pobres, não raro propondo, por meio da solidariedade, caminhos de luta que vão se firmando à medida que segmentos crescentes do clero e dos católicos aderem à Teologia da Libertação. Essa afirma a dignidade intrínseca à pobreza, como povo eleito em busca da sua liberação do cativeiro, e uma rejeição mais radical ao capitalismo.

Por parte da matriz marxista, o pensamento anticapitalista não se centra na pobreza, mas na Divisão Social do Trabalho entre detentores do capital e os amplos segmentos que só têm a oferecer sua força de trabalho. De modo esquemático, na Europa, a distinção principal faz-se entre o proletariado, especialmente o industrial, a ser mobilizado e organizado para, por meio da luta de classes, pôr fim à exploração capitalista, e o subproletariado (lumpen), facilmente manipulado pela classe dominante para frear essa mobilização. A transferência desse modo de pensar para a América Latina, em condições históricas muito diferentes das da Europa, exigiu adaptações de terminologias, destacando-se, mesmo em textos acadêmicos, as de “classe trabalhadora” ou “classe popular”, cujo caráter impreciso remete às próprias dificuldades de encaminhamento da luta de classes. Esforços de estudiosos, como Lago e Ribeiro (1999), para construir representações estatísticas/cartográficas aproximadas das classes sociais com base em variáveis ocupacionais dos censos oficiais, tentam ultrapassar essa imprecisão no âmbito das grandes aglomerações urbanas. Isso no contexto de um proletariado concentrado em alguns poucos centros industriais e de um “povo” mais próximo da clássica definição do subproletariado, com relações de trabalho precárias.

Ora, segundo Souza (2004, p.63):

O “lumpenproletariado” cresce em importância no Brasil – não apenas quantitativamente, mas também sob o ângulo sociopolítico. Independentemente do fato de que o “lumpenproletariado” nas cidades inglesas de meados do século XIX era, ao que tudo indica, numericamente menos expressivo que nas grandes metrópoles contemporâneas de um país como o Brasil, o fato é que Marx (e Engels) estava mentalmente controlado por um viés ideológico, alimentado pelo peso crescente da classe operária e a esperança de que essa classe realizasse a revolução socialista.

O mesmo autor tem insistido no caráter pouco adequado do termo “lumpenproletariado” para descrever os grupos sociais caracterizados pela pobreza e pela precariedade das relações de trabalho no Brasil urbano. Concorde-se que a formação social brasileira e as características da industrialização não autorizam a transposição direta da distinção entre “proletariado” e “lumpenproletariado” observada na Europa por Marx. Daí a proposta do autor de denominar esse amplo grupo social de “hiperpreariado” e de acompanhar os movimentos que o animam para entender os rumos da sociedade urbana como um todo. Além das preocupações terminológicas, bastante pertinentes, a ideia-força reside na importância central do que acontece com esse numeroso “hiperpreariado” para a compreensão da cidade e da sua vida política. Ressalte-se, no entanto, que a terminologia subproletariado foi utilizada por técnicos e pensadores sociais influenciados pelo marxismo na leitura que fizeram da sociedade brasileira e da predominância da “informalidade” nas relações de trabalho, bem como na busca de alternativas urbanísticas para as cidades, em grande parte resultante da autoconstrução, sem que houvesse soluções prontas no acervo do Urbanismo consolidado na Europa.

O Banco Mundial, as estratégias de Desenvolvimento Urbano e a pobreza

Para o Banco Mundial, a questão da pobreza urbana assume, nos mesmos anos 1970, uma centralidade nos países em desenvolvimento. Essa preocupação pode ser retrospectivamente encontrada em Taylor (2004, p. 4, tradução da editora)¹:

Uma das maiores falhas do planejamento no mundo em desenvolvimento tem sido a sua incapacidade de responder à crescente pobreza e exclusão. Portanto, o setor informal em expansão não foi totalmente incluído nos Grandes Planos e sua evolução imprevisível desempenhou um papel significativo na obsolescência dos

¹ *One of the greatest failures of planning in the developing world has been its inability to respond to growing poverty and exclusion. Therefore, the burgeoning informal sector was not fully included in master plans, and its unpredictable evolution played a significant role in rendering plans obsolete. Thus the obsession with formal statistics contributed to the failure of planning to deal satisfactorily with one of the major issues of the time - that of urban poverty.*

planos. Assim, a obsessão com as estatísticas formais favoreceram a falta de planejamento para lidar de forma satisfatória com uma das grandes questões do momento - a pobreza urbana.

Como poderá ser visto abaixo, no caso do Recife, a obtenção de informações sobre o universo da pobreza gerará iniciativas dos governos locais, desde o final dos anos 1970, por meio de cadastros financiados pelo Banco Mundial. Passadas duas décadas, em 1999, o Banco Mundial publica um documento *A strategic view of urban and local government issues: implications for the Bank*, no âmbito do qual a pobreza está no centro de uma das quatro dimensões estratégicas do desenvolvimento urbano sustentável, conforme análise de Bitoun em publicação de 2001 (BITOUN, 2001).

Para o Banco Mundial, o desenvolvimento urbano sustentável, nas suas quatro dimensões (*competitiveness, livability, good governance and management, bankability*), requer uma macroeconomia estável, com inflação moderada, taxas de câmbio realistas, um ambiente de livre-comércio e um sólido setor financeiro. Esses requisitos ou “precondições”, que se procura construir negociando o ajuste com o governo central, exigem também reformas dos governos locais.

A competitividade (*competitiveness*) é essencial para assegurar a produtividade urbana por meio da regulação pelo mercado dos custos da terra, do trabalho e do crédito; o poder público deve empenhar-se para garantir às empresas e aos indivíduos eficientes sistemas logísticos de transportes, comunicações e habitação, maximizando os efeitos positivos da aglomeração e minimizando deseconomias, tais como congestão, poluição e criminalidade. Para o Banco, os planos estratégicos podem incrementar a competitividade quando mobilizam as energias locais na identificação das fontes endógenas de oportunidades, dos fatores negativos a serem superados e na construção de compromissos de ações conjuntas. Não interessam as práticas de guerra fiscal para atrair investimentos de outros locais, já que a eficiência da economia urbana é parte de um projeto de crescimento do Produto Interno Bruto do país.

As condições de vida (*livability*) representam a segunda dimensão da sustentabilidade urbana. O Banco propõe-se a apoiar uma agenda de melhoria das condições de vida que inclui: a redução da pobreza e da desigualdade; a criação de um ambiente urbano saudável, o incremento da segurança pessoal (minimizando o risco de crime e violência, acidentes de trânsito e o impacto de desastres naturais); o estabelecimento de um

sistema de proteção civil abrangente; a promoção de oportunidades para uma ampla participação política e uma oferta para todos de amenidades culturais e recreativas. Garantir que essa agenda se ajuste aos pobres incrementará o bem-estar de todos os moradores da cidade. Nessa dimensão, o Banco dá ênfase à pobreza, propondo intervenções que visam enfrentar a vulnerabilidade dos pobres à desagregação familiar e social (*breakdowns of family and social supports*), melhorar favelas (*slum upgrading*) e adotar uma abordagem flexível e pragmática para reassentamentos, considerando as implicações para os transportes urbanos e a prevenção de desastres. Observe-se que, nessa dimensão, existem vinculações entre pobreza, riscos naturais e violência, o que pode confortar o velho e renovado estigma por parte de segmentos sociais locais acostumados a responsabilizar os pobres pela baixa qualidade urbana.

A boa governança exige responsabilidade, integridade, transparência no exercício da autoridade, resultados que serão obtidos à medida que se desenvolverá a prática de atribuir por meio de mandatos eletivos os cargos públicos locais. Cobram-se relações claras entre as instâncias de governo, com definição precisa dos papéis entre os níveis hierárquicos e, no caso de uma aglomeração metropolitana, para a administração de serviços comuns. É também necessário que a divisão de responsabilidade entre os setores privado e público locais seja explicitada. Quanto à quarta dimensão, *bankability*, ela envolve a disciplina orçamentária, a responsabilidade financeira, a capacidade de ser um bom devedor.

Trata-se, então, de um programa completo, formulado pelo Banco Mundial, o qual define com precisão uma agenda e um novo modelo gestor. É precisamente nesses anos do final do século XX que, em âmbito local, se difunde a prática do planejamento estratégico como um novo instrumento de planejamento urbano. Nesses planos, a abordagem da pobreza assume frequentemente uma vinculação com estratégias de redução dos riscos e da violência.

No Recife, como o enfoque na pobreza urbana permitiu conquistas nos anos 1970 e 1980?

O Recife tem longa tradição em levantamentos e cadastros dos espaços onde reside a população pobre. Já na primeira década do século XX, foram identificados mais de 40% dos domicílios em “mocambos” (Recenseamento de 1913). Na quarta década do mesmo

século, registram-se mais de 60% de mocambos entre os domicílios da cidade (Censo dos Mocambos de 1939). Esses levantamentos foram motivados pelo objetivo político, predominante até os anos 1970, de erradicar os mocambos, justificado pela promessa de remoção para conjuntos habitacionais financiados, seja pela Liga Social Contra os Mocambos (posteriormente Liga Social Agamenon Magalhães), entre as décadas de 1940 a 1960, seja pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), a partir da década de 1960.

Os movimentos sociais locais de luta pelo acesso à terra e à moradia, apoiados pela Comissão Justiça e Paz, tendo à frente o Arcebispo Dom Helder Câmara, somados ao interesse dos organismos internacionais pela pobreza nos países subdesenvolvidos, impulsionaram, no final dos anos 1970, mudanças nos objetivos políticos que se voltaram para a consolidação das comunidades nos seus locais de moradia, por meio da intervenção urbanística e da regularização da situação fundiária. Os levantamentos e cadastros realizados, desde então, foram motivados por esses novos objetivos.

A partir do final da década de 1970, utilizando tecnologias de informação cada vez mais avançadas, foram realizados três levantamentos gerais, extensivos a todas as comunidades identificadas, sob a promoção de instituições públicas e com periodicidade decenal (1978, 1988 e 1998)

É da conjunção dos movimentos comunitários urbanos com segmentos da Igreja Católica e da opinião pública influenciados por essa que resulta uma inovação no plano jurídico, destacada por Fernandes (2004, p. 16, tradução da editora)²:

Um aspecto particularmente bem sucedido da regulação urbana brasileira tem sido a criação de “Zonas Especiais de Interesse Social”, correspondente a áreas urbanas ocupadas por assentamentos informais consolidados e terras privadas vagas destinadas a programas de habitação social. Essas zonas têm regulação urbana específica e processos de gestão participativa.

² A particularly successful aspect of the Brazilian urban regulatory framework has been the creation of “Special Zones of Social Interest”, corresponding to both urban areas occupied by consolidated informal settlements and vacant private land reserved for social housing programmes. Such zones have specific urban regulation and their own participatory management processes.

A organização dos moradores frente às práticas de erradicação de comunidades autoconstruídas e ao aumento das exigências dos proprietários da terra gerou em diversos locais do Recife movimentos sociais, tais como: “Terra de Ninguém” e “Teimosinha” que, apoiados por segmentos da classe média e pelo arcebispado, levou à instituição, respectivamente em 1983 e 1987, das Zonas Especiais de Interesse Social, em 1983, e do programa participativo que visava a sua regularização urbanística e fundiária (MIRANDA; MORAES, 2007), incorporadas ao ideário nacional da Reforma Urbana após a Constituição de 1988 e a Lei do Estatuto da Cidade de 2001. Segundo Souza (2007, p.116), as lutas travadas na época desenharam um perfil bastante característico dos movimentos sociais:

Os movimentos sociais pela posse da terra e da moradia, que eclodem nas grandes cidades brasileiras a partir de meados da década de 1970, antes de se constituírem expressão de luta pela habitação, representam a luta pela própria permanência na cidade. Ressaltam a dimensão territorial inerente à questão habitacional e conferem à noção de acessibilidade – à habitação, à terra urbana e à cidade – um caráter político-espacial denunciador de processos de exclusão social. Na medida em que o acesso à moradia se viabiliza para um grande número de famílias como uma transgressão à regulação do mercado e se processa às margens do quadro jurídico instituído, assume uma dimensão política e torna-se objeto de intervenção do Estado através de políticas habitacionais. O acesso à moradia constitui, assim, o objeto central da demanda e dos movimentos reivindicatórios por habitação e a finalidade da política pública de habitação popular.

As inovações no campo jurídico, que representam contribuições do sul ao direito urbanístico, foram evidenciadas por Boaventura de Souza Santos (1984), quando analisou os conflitos de propriedade ocorridos no Recife. Mas é preciso constatar que essas inovações realizadas no campo do Direito não foram acompanhadas por uma mudança comparável da qualidade das intervenções urbanísticas, no campo das técnicas construtivas e de requalificação urbana. Gerou-se então um descompasso entre avanços político-jurídicos – das Zonas Especiais de Interesse Social aos Orçamentos Participativos –, que muito chamaram a atenção dos estudiosos do mundo inteiro, e a relativa estagnação das práticas propriamente urbanísticas em promover a requalificação do *habitat* das

favelas. Essa estagnação corresponde a um período de grande escassez de recursos públicos no contexto da crise financeira do estado brasileiro das últimas décadas do século XX.

Com a melhoria das condições de financiamento das políticas públicas, a primazia dada no desenvolvimento urbano ao planejamento estratégico, nos moldes do receituário do documento do Banco Mundial de 1999, promove no século XXI a elaboração de grandes projetos urbanos que envolvem técnica urbanística, grandes capitais financeiros e imobiliários e modernos recursos de divulgação na mídia (Eixo Cultural Recife Olinda; Cidade da Copa, dentre outros). Esses arranjos não são muito debatidos pelos movimentos sociais, desde que apresentem alternativas para reassentamentos de comunidades que, porventura, precisam ser removidas. A corrente maior do urbanismo pode então estar mais indiferente em relação à requalificação do *habitat* dos pobres, a ser tratado por programas governamentais de habitação de interesse social, e investir muita energia nos espetaculares grandes projetos urbanos. Nesse contexto, até a inovação jurídica das Zonas Especiais de Interesse Social passa a ser considerada por alguns como um incômodo legado de uma época ultrapassada.

A pobreza no novo desenvolvimentismo: Uma categoria meramente estatística?

O fato é que, com a revolução conservadora no âmbito da Igreja Católica e com o incômodo do seu tratamento pelas correntes da matriz marxista, o enfoque da pobreza parece ter perdido relevância no vocabulário acadêmico e assumido nas políticas de desenvolvimento urbano o viés do risco e da violência prontamente associados aos pobres por amplos setores da opinião pública, crescentemente indiferentes e apartados das problemáticas complexas do cotidiano dos pobres. No entanto, a pobreza, seja ela urbana, seja rural, é objeto explícito a ser enfrentado por políticas públicas direcionadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social, fundamentado em importantes cadastros sociais elaborados em todos os municípios do país, com base em condições de renda domiciliar. Esses cadastros permitem modular as ações governamentais de transferência de renda, associadas a outras políticas públicas de natureza social (Educação, Saúde, Habitação de Interesse Social) e de desenvolvimento de iniciativas de economia solidária, da cultura e de desenvolvimento rural destinado aos segmentos de agricultura familiar. O conjunto

dessas iniciativas visa promover o Brasil sem Pobreza e Miséria, dos dois últimos governos.

O viés estatístico permite, sem dúvida, elaborar um retrato cada vez mais preciso da pobreza e da pobreza extrema. Esta última apresenta-se a partir de dados elaborados e agrupados pelo autor com base no censo domiciliar do IBGE de 2010, conforme o quadro seguinte:

Quadro 1: Domicílios particulares permanentes sem rendimentos ou com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de até 1/4 de salário-mínimo no total dos domicílios particulares permanentes

Intervalos de ocorrência	Nº de Municípios	Situação de domicílios	Total de domicílios na situação	Regiões ou estados de localização dos municípios
66% e mais	88	RURAL*	163.297	N e NE
50% a 66%	750	RURAL	1.695.616	N e NE, MG (11), GO (2), MS (2), MT (1), SP (1)
	20	URBANO	24.623	N e NE
33% a 50%	1.341	RURAL	2.943.815	N e NE, MG (156), GO (17), PR (14) MT (11), SP (9), MS (8), ES (4), RS (4), SC (2)
	708	URBANO	1.374.909	N e NE, MG (10)
	7	ACP**	36.166	ACP DO NE

*RURAL: setores em situação 5, 6, 7, 8 e 1, 2, 4 em distritos não sede;

** ACP: Áreas de Concentração Populacional segundo o REGIC 2007.

Neste quadro, procurou-se identificar os municípios (2907) e aglomerações - ACP (7) onde havia pelo menos um terço dos domicílios em situação de pobreza extrema. Nesses municípios, a pobreza extrema era mais frequente em situações rurais, aumentando essa característica à medida que a extrema pobreza se torna quase generalizada. Há também uma forte concentração desses municípios no Nordeste e no Norte. Esses dados podem sugerir que, nos quadros urbanos, em especial fora dessas duas regiões, a extrema pobreza pode ter-se tornado estatisticamente residual. No entanto, essa abordagem estatística não leva em conta as dificuldades de famílias urbanas, mesmo em condições de renda acima da linha da pobreza extrema, para assegurar acesso aos bens e serviços essenciais no contexto do encare-

cimento do solo, da habitação, dos transportes e da alimentação nas grandes cidades do país. Mesmo assim, o enfrentamento da pobreza extrema convida a incrementar políticas de desenvolvimento regional e rural associadas a políticas de desenvolvimento urbano em cidades onde se acirraram tendências à indiferença às desigualdades e às práticas de segregação social.

Os avanços recentes na redução da pobreza estatística, amplamente vinculados a políticas sociais, ao direcionamento de investimentos públicos e privados para as regiões Nordeste e Norte, bem como à facilidade do crédito, são celebrados como constituintes de uma “nova classe média”. Deve aqui ser precisado que essa classe não corresponde a uma nova Divisão Social do Trabalho, bem mais demorada a se configurar, já que depende em grande parte de uma revolução educacional e de transformações no acesso aos meios de produção. O que se observou são mudanças na distribuição de classes estatísticas de aptidão ao consumo medidas por meio da posse de bens domésticos e expressas pela classificação em A, B, C, D, E, com base em dados da PNAD. Por serem muito recentes, essas mudanças geraram uma ampliação e uma diversificação da base geográfica do consumo no país, sem que as políticas de desenvolvimento urbano em vigor no século XXI, capturadas por segmentos monopolistas, tenham conseguido gerar cidades mais humanizadas, seja nas metrópoles, seja nas demais grandes e médias cidades.

Por outro lado, especialmente em políticas de desenvolvimento rural, adotou-se uma estratégia territorial que se concretizou pela implantação dos Territórios Rurais. Sob a responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Agrário, busca-se, nesses Territórios integrar ações de diversos setores do Poder Executivo, mobilizando as forças locais por meio de um colegiado do território. Essa inovação já suscitou muitos estudos, dentre as quais uma publicação do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) (FAVARETO et al, 2010). Pelos requisitos do programa, pode-se formar um território juntando em escala subestadual (excetuando um único território, no entorno de Brasília) municípios com cidades pequenas, forte predominância de agricultores de base familiar e movimentos sociais ativos no campo. Pela dimensão que assumiu, com a multiplicação dos territórios rurais em todas as partes do país, trata-se de uma estratégia de planejamento que procura ser desafiada pela diversidade do país. Ao longo do seu percurso, tenta construir adaptações de políticas públicas que, historicamente, não levaram em conta o grau dessa diversidade e estabeleceram, por meio de critérios,

modalidades de acesso que são impedimentos ao desenvolvimento em situações específicas. Busca-se o fortalecimento das identidades sociais frequentemente étnicas e culturais redescobertas, ressignificadas e reivindicadas por sujeitos sociais que outrora podiam ser identificados como pobres. Inspirando-se desse modelo e implementando estratégias de equidade, as políticas de desenvolvimento urbano precisam voltar-se, nos mosaicos urbanos, para a qualidade dos espaços de vida das comunidades que foram responsáveis pela autoconstrução de grandes partes das cidades e precisam de dignas infraestruturas públicas condizentes com os direitos individuais e a conquista que já estão realizando da dignidade das suas origens e práticas identitárias. Desse modo, a política de desenvolvimento urbano poderia inserir-se numa tendência já identificada por Bertha Becker desde 1999:

Uma profunda transformação passou a se processar na Nação, acentuando sua diversidade cultural e étnica, bem como sua criatividade histórica em busca de soluções para os conflitos que se tornaram desnudos. Uma estrutura social híbrida, instável, mas muito dinâmica, faz-se hoje ouvir em múltiplas vozes da sociedade civil que, rapidamente, organiza suas demandas “de baixo para cima”, informalmente ou em projetos alternativos, como nunca antes verificado na história do país e nos mais longínquos rincões do território. (BECKER, 1999, p.20).

Referências bibliográficas

- BECKER, B. Tordesilhas ano 2000. *Revista Território*, Rio de Janeiro, ano IV, n. 7, p. 7-23, jul./dez. 1999. Disponível em: <www.revistaterritorio.com.br/pdf/07_2_becker.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2014.
- BITOUN, J. A contribuição dos planos estratégicos na gestão municipal: modernização do discurso, seletividade ou aprimoramento das práticas. In: SPOSITO, M. E. B. (Org.). *Urbanização e cidades: perspectivas geográficas*. São Paulo: Ed. UNESP, 2001.
- FAVARETO, A. et al. *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 12).
- FERNANDES, E. (2004). A view from Brasil. *Habitat Debate*, Nairobi, v. 10, n. 4, p. 16, dec. 2004.
- LAGO, L. C.; RIBEIRO L. C. Q. *O espaço social das grandes metrópoles brasileiras*: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ;

- FASE, 1999. Disponível em: <www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/.../espaco_social_metropoles.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2014.
- MIRANDA, L.; MORAES, D. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, A. L. (Org.). *Habitação social nas Metrôpoles brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: ANTAC, 2007.
- PONTUAL, V. Leuret in Latin America: urban planning institutions in Uruguay and Brazil. *15th International Planning History Society Conference*. São Paulo: FAU/USP, 2012. Disponível em: <www.fau.usp.br/iphs/.../sessions/05/pontual.pdf>. Acesso em 20 ago. 2014.
- SANTOS, B. S. O Estado, o Direito e a Questão Urbana. In: FALCÃO, J. A. (Org.). *Conflitos de direito de propriedade: Invasões urbanas*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- SILVA, C. N. Igreja católica, assistência social e caridade: aproximações e divergências. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 15, p. 326-351, jan./jun. 2006. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/soc/n15/a12v8n15.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2014.
- SOUZA, M. A. A. Política habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife. In: CARDOSO, A. L. (Org.). *Habitação social nas Metrôpoles brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: ANTAC, 2007.
- SOUZA, M. L. Alguns Aspectos da Dinâmica Recente da Urbanização Brasileira. In: FERNANDES, E.; VALENÇA, M. M. (Org.). *Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.
- TAYLOR, P. Planning for a better future. *Habitat Debate*, Nairobi, v. 10, n. 4, p. 4, dec. 2004.
- WORLD BANK. *A strategic view of urban and local government issues: implications for the Bank*, january 1999 draft. Washington, 1999.

A gestão impossível?

Conflitos federativos e paradoxos nos 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil

Marco Aurélio Costa

[...] o Brasil está atravessando um período de extrema turbulência porque o crescimento econômico é que cria a turbulência, não é o contrário. Todo mundo pensa que o crescimento apazigua. Não é verdade. O crescimento exalta forças que não existiam, o capitalismo é um sistema econômico violentíssimo.

Porque, basicamente, aqui teve uma propriedade extremamente concentrada do escravismo. Isso se projetou depois numa economia capitalista. O que tem é uma questão urbana grave, pesada, que é preciso resolver (Chico de Oliveira).¹

O alerta e a análise de Chico de Oliveira nos fazem pensar e chamam a atenção para os diferentes processos e aspectos que rebatem no que poderíamos chamar de questão urbana brasileira, e que de certa forma podemos chamar de questão metropolitana, remetendo à forma como o processo de urbanização se concretiza no país e ao seu rebatimento institucional, num quadro no qual a recente retomada do crescimento econômico acaba por expor e aprofundar ainda mais tensões, “inequidades” e o perfil excludente da produção do espaço urbano-metropolitano no país.

Neste artigo, partimos de uma breve recuperação relativa da questão metropolitana no Brasil para questionarmos sobre sua gestão. Em seguida, apresentamos os resultados iniciais de uma recente pesquisa desenvolvida no âmbito do projeto “Governança Metropolitana no Brasil”, ancorado na Rede Ipea e com a participação de 15 instituições estaduais, na qual a fragilidade dos arranjos institucionais para a gestão metropolitana se mostra evidente. Finalmente, à luz dos resultados mais recentes da pesquisa, apresentamos alguns elementos para discussão acerca da

¹ “Mendonça (2003), grifo do autor.”

questão metropolitana no país, afirmando a relevância dessa escala de análise e, sobretudo, de intervenção, em face dos efeitos que o crescimento econômico experimentado no período mais recente já produz em nossas metrópoles. Salientamos, nesse sentido, as perspectivas que podem advir do Estatuto da MetrÓpole, atualmente em tramitação no Senado Federal.

A metropolização em curso e os percursos da gestão metropolitana

A formação da rede urbana brasileira e o desenvolvimento capitalista do país (pela via da modernização excludente) passaram pela conformação dos espaços metropolitanos, importantes nódulos da rede urbana do país que, em boa medida, não apenas exercem o comando sociocultural, político-institucional e econômico do território, como também favorecem, facilitam e promovem a mediação dos diversos níveis e interações da rede urbana nacional com/entre a rede de cidades global (ou redes mundiais de cidades, se considerarmos que há diversas articulações simultâneas e poliarticuladas entre os diversos nodos, de diferentes perfis e “hierarquias” dessa rede planetária).

A despeito dessas divagações em torno das redes de cidades que, numa perspectiva teórica crítica, expressam e representam divisões territoriais do trabalho, o que importa salientar é que o processo de metropolização constitui importante característica do processo de conformação socioespacial do Brasil. Um processo ligado, inicialmente, à industrialização, mas também associado ao poder e à concentração político-institucional que privilegiou as principais metrópoles do país, inclusive a própria metrópole de Brasília.

O processo de metropolização, enquanto fenômeno socioespacial, segue forte no Brasil dos anos 2000. Constituem indícios desse processo a ampliação da participação relativa da população metropolitana no conjunto da população brasileira (mais da metade da população habita nos municípios metropolitanos), bem como o peso da participação metropolitana no PIB nacional (que, apesar da retração decorrente, sobretudo, do processo de desconcentração industrial, ainda representa mais de 60% do PIB do país).

Num processo histórico mais recente que vem sendo explorado em outras contribuições (COSTA; MATTEO; BALBIM, 2010; BALBIM et al., 2012; e COSTA, 2013), o reconhecimento institucional do espaço

metropolitano por meio da constituição de regiões metropolitanas ocorre nos anos 1970, de forma intrinsecamente associada ao II PND, o que expressa, a um só tempo (e em alguma medida), o entendimento da importância da escala metropolitana no país e o papel, o potencial que tais núcleos metropolitanos (espaços privilegiados) poderiam exercer para alavancar o desenvolvimento econômico do país.

A experiência de gestão metropolitana no país nasce, portanto, com esse formato, nos anos 1970, ancorado num modelo de gestão que contava com a criação dos órgãos metropolitanos estaduais, no âmbito de uma política que era federal e que buscava aproveitar o fenômeno metropolitano para a promoção do crescimento econômico do país.

Após a crise econômica que marcou o final dos anos 1970 e a década de 1980, na esteira do processo de retomada da vida democrática do país, a nova Constituição Federal (1988) vem alterar o quadro do regime autoritário com a estadualização da questão metropolitana.

No entanto, como já salientamos em outras oportunidades, ainda que em resposta a um período de centralização e de concentração de poder, no qual os níveis subnacionais de governo tinham menos autonomia e controle sobre seus territórios e seus processos de gestão, o novo arranjo constitucional acabou por fragilizar e fragmentar a gestão metropolitana, ao potencializar conflitos federativos que, passados mais de um quarto de século, ainda não foram resolvidos.

Como reflexo da falta de critérios e de referências nacionais (federais) para a questão metropolitana, produziu-se o descolamento entre o processo de metropolização e a criação indiscriminada de regiões metropolitanas, o que qualificamos como metropolização institucional.

Dessa forma, enquanto diferentes estudos, como o do IBGE (2008), reconhecem a existência de 12 espaços metropolitanos no país, o último balanço que realizamos, em dezembro de 2013, dá conta da existência de mais de 60 espaços metropolitanos institucionalizados.

Nesse contexto, cabe arguir se, passado tanto tempo da vigência do novo arranjo para a gestão metropolitana proposto pela Constituição Federal, temos desenhos e arranjos institucionais e de gestão que dão conta ou que favorecem o enfrentamento dos desafios que surgem para a gestão e para a governança metropolitana no país, num quadro de retomada do crescimento econômico e de dinamização da metropolização.

Análise da dimensão jurídico-institucional da gestão metropolitana no país

O projeto de pesquisa “Governança Metropolitana no Brasil”, desenvolvido no âmbito da Rede Ipea, sob a coordenação nacional do Instituto, buscou investigar, como componente inicial da pesquisa, quais eram e como se caracterizavam os arranjos institucionais para a gestão metropolitana em 15 das principais Regiões Metropolitanas (RMs) do país, regiões correspondentes aos 12 espaços metropolitanos reconhecidos pelo estudo da REGIC, elaborado pelo IBGE (2008), e ainda pelos espaços emergentes das RMs da Grande Vitória, da Grande São Luís e do Vale do Rio Cuiabá.

Entendia-se como fundamental, dentro do quadro vigente de estadualização da questão metropolitana, conhecer o leque de arranjos e de soluções encontradas nas principais RMs do país, observando-se diferentes aspectos institucionais.

Dessa forma, a pesquisa buscou identificar e qualificar (A) os “Sistemas de Gestão Institucionalizados”, a partir de aspectos formais e legais e de algumas informações relativas ao funcionamento e à operação desses sistemas, e (B) as “Articulações para a Governança Metropolitana”.

Buscou-se saber se havia instâncias responsáveis pela gestão das RMs, se tais instâncias eram exclusivas ou não, e em que medida possuíam uma certa estabilidade jurídico-institucional. A hipótese de trabalho aqui é a de que instâncias exclusivas e de longa trajetória na gestão metropolitana estão mais bem preparadas para lidar com os desafios da gestão metropolitana, enquanto instituições não exclusivas e muito novas demonstram uma fragilidade relativa em termos de gestão metropolitana.

Vale aqui uma ressalva que, de resto, também cabe para outros elementos investigados e categorizados pela pesquisa: em casos isolados, instituições recentes podem trazer propostas inovadoras e apresentarem soluções criativas e efetivas para lidar com a gestão metropolitana em suas diversas dimensões. Contudo, numa análise comparativa, estabelecer parâmetros comuns de referência é um imperativo. Ademais, uma avaliação menos favorável desses elementos institucional (exclusividade e longevidade institucional) pode ser compensada pela análise dos demais critérios considerados pela pesquisa.

Nesse sentido, outros elementos também foram considerados na análise do “Sistema de Gestão” das RMs investigadas. É o caso da exis-

tência formal de um Fundo Metropolitano e da existência de recursos que alimentem esses Fundos. A existência de um Fundo Metropolitano efetivo, com recursos aportados por governos estaduais e municipais, configura um indicador importante de um dos elementos mais sensíveis da gestão e da governança metropolitanas: a disponibilidade de recursos para fazer frente ao *deficit* de infraestrutura social e urbana existente nesses espaços dinâmicos e concentradores de pessoas, empresas, instituições.

Outro elemento considerado foi a existência de Conselhos Metropolitanos, de caráter consultivo ou deliberativo, com uma maior ou menor participação social. Ainda que a simples existência de um conselho não informe muito sobre sua importância e capacidade de vocalização ou poder de influenciar a construção de uma política pública espacial metropolitana, trata-se de um espaço de participação que guarda, ao menos, esse potencial e que pode contribuir para a construção de uma agenda metropolitana, ao articular agendas setoriais e integrar diferentes dimensões e perspectivas das políticas públicas.

Para além do Fundo Metropolitano, o volume de recursos alocados em políticas orientadas para a gestão metropolitana também foi um elemento de análise. Nesse caso, optou-se por avaliar os recursos estaduais destinados às RMs, tanto aqueles investidos na gestão metropolitana, numa perspectiva institucional, como é o caso de recursos alocados na elaboração de planos, quanto aqueles voltados para ampliar a infraestrutura social e urbana nas RMs.

E, por fim, também foram considerados os instrumentos de planejamento existentes e utilizados nas RMs, com destaque para os Planos Metropolitanos.

Já no que diz respeito às Articulações para a Governança Metropolitana, a pesquisa procurou identificá-las e categorizá-las segundo a densidade dessas articulações, que podem ter a forma de consórcios públicos, de câmaras técnicas, de associações de municípios, de parcerias público-privadas, de conselhos, etc.

A pesquisa desenvolveu e aplicou um sistema de pontuação de modo que, o Sistema de Gestão “ideal” teria a seguinte pontuação, segundo o ano de criação da RM:

Tabela 1: Pontuação ideal das RMs investigadas, segundo a data de criação

Indicador	RM anterior à CF 1988	RM posterior à CF 1988
A- Sistema de Gestão	98	88
- Instância de gestão	46	42
- Fundo Metropolitano	9	7
- Conselhos Metropolitanos	22	18
- Financiamento (recursos)	20	20
- Plano Metropolitano	1	1
B- Articulações para a Governança	40	40
Total	138	128

Tendo essa pontuação máxima (ou ideal) como referência, foi proposta uma tipologia para categorizar os Sistemas de Gestão e as Articulações para a Governança.

No caso dos Sistemas de Gestão Institucionalizados, a tipologia proposta é apresentada a seguir.

Quadro 1: Tipologias dos Sistemas de Gestão Institucionalizados

Sistemas de Gestão Institucionalizados	
Sistemas Consolidados	acima de 30 pontos
Sistemas em Consolidação ou de Consolidação Incipiente	entre 21 e 30 pontos
Sistemas não Consolidados	igual ou inferior a 20 pontos

No caso das Articulações para a Governança Metropolitana, a tipologia proposta encontra-se no Quadro 2, abaixo.

Quadro 2: Tipologias das Articulações para a Governança

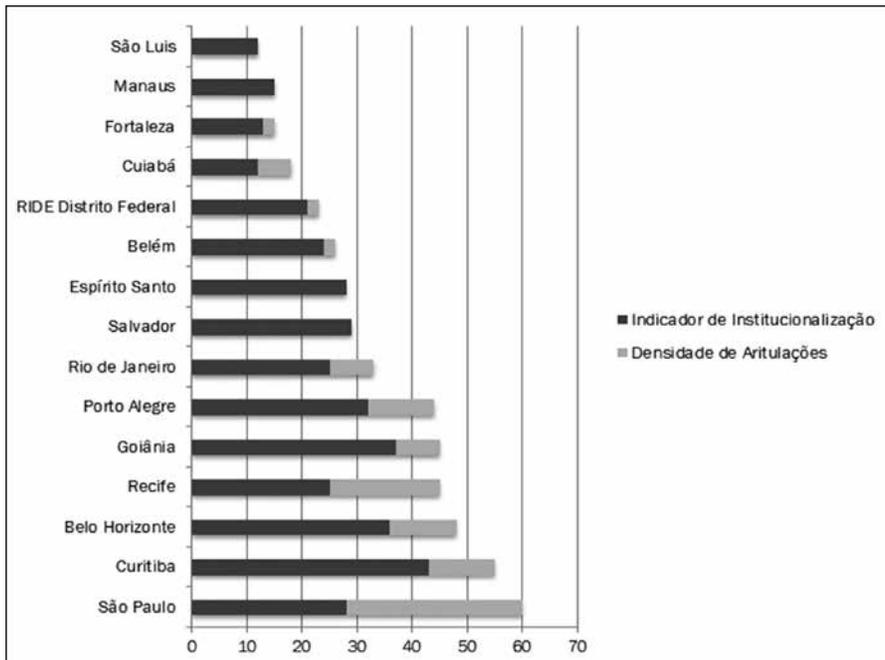
Sistemas de Gestão Institucionalizados	
Forte	acima de 20 pontos
Média	11 a 20 pontos
Fraca	0 a 10 pontos

Tendo como pano de fundo as referências metodológicas acima apresentadas, os resultados obtidos para esse primeiro componente da pesquisa são o principal insumo de tal contribuição.

O Gráfico 1, a seguir, traz a síntese dos resultados da pesquisa, com a *performance* das 15 RMs para os dois níveis de análise (Sistemas de

Gestão e Articulações para a Governança), a partir dos vários quesitos que o compõem. Maiores informações sobre as opções metodológicas da pesquisa e sobre os resultados obtidos podem ser encontrados em Costa e Tsukumo (2013).

Gráfico 1 – Desempenho das RMs Brasileiras na Avaliação Institucional e das Articulações



Fonte: IPEA. Pesquisa Governança Metropolitana no Brasil. 2013.

Ao explorar os resultados encontrados, alguns aspectos que contribuem para a *performance* apresentado no Gráfico 1 merecem ser explorados.

No que diz respeito à instância de gestão metropolitana, que consistiu no principal elemento de avaliação do Sistema de Gestão, o melhor resultado encontrado foi na RM de Curitiba, que, ainda assim, teve *performance* pouco acima de metade do que seria a “ideal” para uma RM dos anos 1970.

Seguindo Curitiba, temos as RMs de Goiânia, Porto Alegre, Vitória, a Região Integrada de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal (RIDE DF), e ainda as RMs de Belo Horizonte e Salvador.

Os resultados da pesquisa mostram que a realidade institucional da gestão metropolitana é marcada por uma forte instabilidade insti-

tucional, cujos órgãos de gestão se encontram em permanente risco de extinção e não é rara a migração das atribuições legais relativas à gestão metropolitana entre os órgãos estaduais, o que compromete o desempenho das funções legalmente previstas que deveriam ser exercida por tais órgãos.

No caso dos Fundos Metropolitanos, o melhor resultado encontrado foi na RM de São Paulo, único Fundo que, embora de criação recente (2011), conta com recursos significativos aplicados em investimentos em infraestrutura.

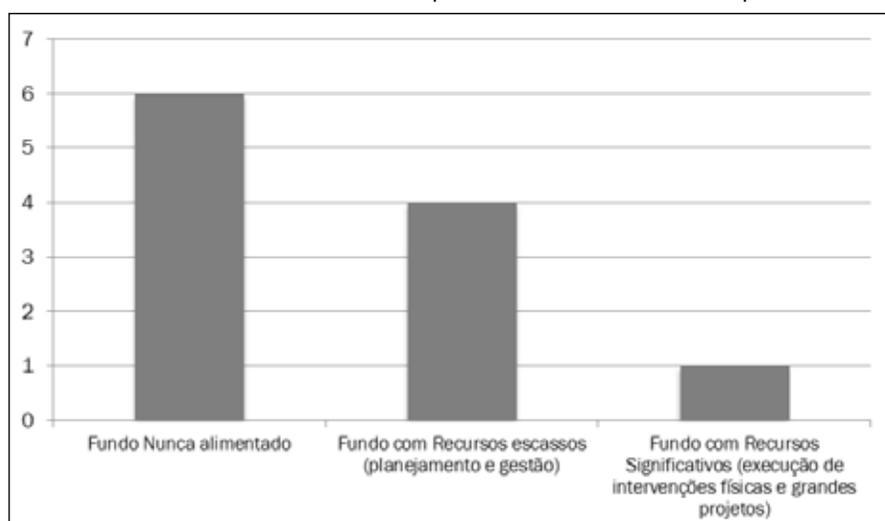
Abaixo da RM de São Paulo, encontram-se as RMs de Belém, Porto Alegre, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Manaus, Rio de Janeiro e Vitória.

Trata-se de um elemento cujos resultados gerais mais se aproximaram da situação considerada “ideal”. O Gráfico 2, abaixo, ilustra a questão do aporte de recursos para os Fundos Metropolitanos criados nas RMs investigadas.

Nos 11 Fundos legalmente constituídos nas 15 RMs investigadas, em mais da metade deles (6) não houve aporte de recursos, e em apenas um deles, justamente o da RM de São Paulo, os recursos aportados podem ser considerados significativos, sendo utilizados para ampliar obras de infraestrutura urbana.

No caso dos Conselhos Metropolitanos, as informações obtidas, num primeiro momento, poderiam ser interpretadas como positivas, já que em 12 das RMs investigadas foram instituídos Conselhos Deliberativos.

Gráfico 2 – Volume de recursos aportados aos Fundos Metropolitanos



No entanto, uma análise mais detida do funcionamento desses conselhos revela que apenas 3 deles tiveram alguma reunião em 2012, ano anterior à realização da pesquisa. Mostra, ainda, que apenas 4 deles possuem participação de representantes de segmentos da sociedade civil, ou seja, sem uma atuação mais efetiva, a grande maioria dos conselhos possui existência meramente formal e não integra, efetivamente, a rotina de gestão e de governança metropolitanas.

A RM que apresentou melhor *performance* no quesito dos conselhos foi a de Curitiba, seguida das RMs de Belo Horizonte, Goiânia e Rio de Janeiro. Por outro lado, as RMs do Vale do Rio Cuiabá, de Manaus e da Grande São Luís não pontuaram.

Quanto à questão dos recursos aportados ao financiamento da gestão metropolitana e à realização de obras de infraestrutura, o melhor desempenho foi o da RM de Belo Horizonte que, contudo, ainda assim, apresentou uma *performance* ruim, com uma pontuação equivalente a 30% da pontuação ideal! Por outro lado, diversas RMs não pontuaram nesse quesito: Fortaleza, Rio de Janeiro, Salvador, São Luís, São Paulo, Vitória e a RIDE DF.

Esse quesito revela a dificuldade dos estados de aportarem recursos para o desenvolvimento metropolitano. Há que se salientar que boa parte dos recursos atualmente destinados à infraestrutura urbana e social nos espaços metropolitanos é fruto de recursos tributários voluntários aplicados pela União, notadamente em mobilidade urbana e em saneamento básico.

Finalmente, o quesito que teve menor peso na análise do Sistema de Gestão Institucionalizado foi a existência do Plano Metropolitano. Apenas 3 RMs possuíam um plano atualizado de desenvolvimento na escala metropolitana: Belo Horizonte, Curitiba e Recife. Além desses, a RM de São Paulo estava com seu plano em processo de elaboração.

Na avaliação do Sistema de Gestão Institucionalizado como um todo, as RMs que apresentaram melhor *performance* foram as de Curitiba, Goiânia, Belo Horizonte e Porto Alegre. Ainda assim, nenhuma delas atingiu sequer a metade da pontuação considerada “ideal”, o que denota que, mesmo onde se pode falar, institucionalmente, de sistemas mais consolidados, as características básicas desses sistemas, numa avaliação que não aprofundou aspectos qualitativos, mostram-se ainda instáveis, frágeis e meramente formais.

RMs mais jovens, criadas há menos tempo, como as do Vale do Rio Cuiabá, da Grande São Luís e de Manaus, apresentam uma *performance* relativamente ruim, mas que pode ser justificada pelo processo ainda

incipiente de institucionalização da gestão metropolitana. Contudo, RMs como as Fortaleza, Belém, Recife e Rio de Janeiro, criadas na década de 1970, apresentam um quadro crítico, de baixa consolidação ou de consolidação incipiente, a despeito de 40 anos de gestão metropolitana.

Outro caso muito particular é o da RIDE DF, por envolver 3 Unidades da Federação, pois tem sua gestão sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional. No entanto, observa-se baixa institucionalidade na gestão do desenvolvimento metropolitano de Brasília, onde a figura institucional da RIDE ora se aproxima de uma proxy do que seria uma RM, ora constitui uma região criada para a promoção do desenvolvimento regional, o que não é, a rigor, a mesma coisa.

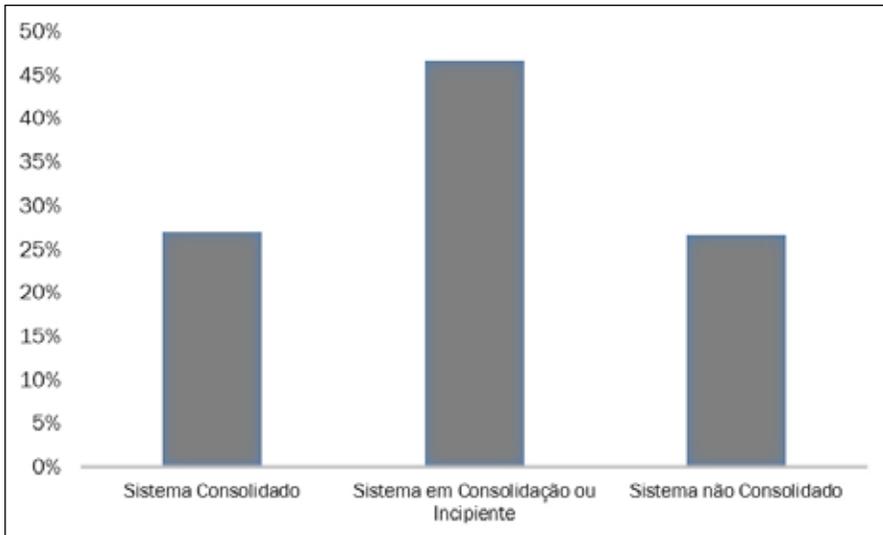
Na prática, pôde-se observar que a CODEPLAN/DF acaba por assumir ações localizadas de planejamento “metropolitano”, ainda que não possua tal atribuição, e que a gestão metropolitana exigisse, no caso, a articulação intergovernamental com o Estado de Goiás e com os municípios, sobretudo os goianos, que de fato fazem parte do espaço metropolitano de Brasília.

Nesse sentido, vale destacar também o enorme distanciamento que se observa entre a composição legal da RIDE DF e seu espaço metropolitano, bem mais restrito que a RIDE DF, e não envolve, na sua formação socioespacial, conurbações e movimentos pendulares de habitantes dos municípios mineiros que integram a RIDE DF.

Dadas as especificidades de uma RIDE em relação a uma RM, o descolamento observado entre a formação socioespacial e o espaço institucionalizado para a gestão metropolitana atinge de forma mais intensa a gestão da RIDE, o que torna o planejamento para o desenvolvimento metropolitano e a gestão das FPICs um desafio institucional e de governança ainda maior.

Concluindo a apresentação dos resultados desse grupo de quesitos referentes aos sistemas de gestão, o Gráfico 3 ilustra os resultados encontrados nas 15 RMs investigadas, conforme as tipologias anteriormente propostas.

Gráfico 3: Nível de Consolidação dos Sistemas de Gestão



Observa-se que as RMs com sistemas consolidados representam apenas 27% das 15 RMs investigadas, o que mostra um quadro crítico, sobretudo porque a maior parte dessas RMs existe há 40 anos e envolve os principais espaços urbano-metropolitanos do país.

Há, portanto, uma fragilização institucional, de planejamento e de gestão, que traz importantes desafios para o desenvolvimento desses espaços, sobretudo em momentos nos quais o crescimento econômico força os limites socioambientais em busca de oportunidades de negócios e de ganhos de curto prazo.

Como foi dito anteriormente, além do Sistema de Gestão Institucionalizado, a pesquisa também qualificou as Articulações para a Governança Metropolitana. Nesse caso, os resultados encontrados mostram um intenso desequilíbrio no que diz respeito às articulações observadas.

O grande destaque fica por conta da RM de São Paulo, onde foram identificados 11 consórcios de municípios, 4 câmaras técnicas (sendo duas especiais, uma para o aeroporto e outra para a Copa do Mundo FIFA 2014), e ainda conselhos e outras formas de articulação.

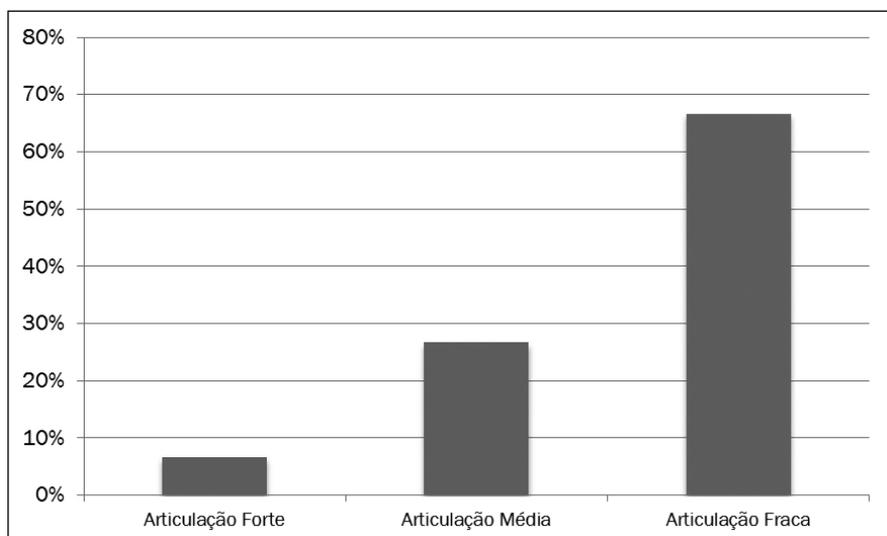
Essa densidade de articulações institucionais para a governança metropolitana faz da RM de São Paulo aquela que detém a melhor *performance* geral entre as RMs analisadas, ainda que a sua pontuação final seja inferior à metade da pontuação “ideal”.

Ainda no que diz respeito às Articulações para a Governança, também merecem destaque as RMs do Recife, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre.

No Gráfico 4, a seguir, apresentamos os resultados consolidados relativos à densidade das Articulações para a Governança Metropolitana nas 15 RMs pesquisadas.

Cerca de 2/3 das RMs mostram uma baixa articulação institucional para a governança metropolitana, o que sugere que os municípios, estados e mesmo os diversos segmentos da sociedade civil não sentem que a agenda do desenvolvimento metropolitano e do planejamento metropolitano integrado mereça sua atenção. É um tema que não tem posição privilegiada na agenda política, a despeito da importância dos espaços metropolitanos para o país.

Gráfico 4: Nível de Densidade das Articulações para a Governança



Baixas articulações institucionais refletem poucas parcerias formais, poucos consórcios intermunicipais, em síntese, poucas agendas compartilhadas.

Num quadro de elevado *deficit* de infraestrutura urbana, de acentuada demanda por recursos para viabilizar os investimentos necessários e de fortes restrições fiscais e limitados recursos disponíveis para realizar tais investimentos, especialmente por parte dos entes subnacionais, as articulações institucionais deveriam propor ou buscar a construção de uma engenharia institucional e financeira capaz de mobilizar todos os segmentos sociais e políticos para a promoção do desenvolvimento metropolitano.

Sem isso, os atores sociais e políticos e os agentes econômicos tendem a reforçar comportamentos menos cooperativos e mais orien-

tados para a obtenção de ganhos e vantagens localizados e de curto prazo, o que compromete, no longo prazo, a sustentabilidade de nossas metrópoles.

O Quadro 3, abaixo, traz a síntese dos resultados do componente institucional da pesquisa “Governança Metropolitana no Brasil”, conforme as diferentes tipologias adotadas para a análise da dimensão institucional da gestão metropolitana nas RMs participantes da pesquisa.

Quadro 3: Matriz de Análise Institucional da Gestão Metropolitana no Brasil

		Sistema de Gestão Institucionalizado		
		Consolidado	Consolidação Incipiente	Não Consolidado
Articulações para a Governança Metropolitana	Forte	RM São Paulo RM Belo Horizonte		
	Média	RM Recife RM Porto Alegre RM Curitiba		RM Fortaleza
	Fraca	RM Goiânia	RM Belém RM Grande Vitória RM Rio de Janeiro RM Salvador RIDE DF	RM Vale do Rio Cuiabá RM Manaus RM Grande São Luís

Fonte: IPEA. Pesquisa Governança Metropolitana no Brasil. 2013.

O crescimento econômico como ameaça?

Notas provocativas sobre a gestão e a governança metropolitanas no Brasil

Os resultados da pesquisa apresentados na sessão anterior retratam um quadro crítico no qual fica evidente a fragilidade da gestão e da governança metropolitanas no Brasil, considerados os aspectos e critérios formais e institucionais levantados pela pesquisa. Eventualmente, uma análise que trouxesse e enfocasse aspectos qualitativos poderia pintar um quadro com cores ainda mais fortes.

O processo de metropolização institucional, já caracterizado pelos estudos prévios que podem ser encontrados em Costa, Matteo e Balbim (2010), Balbim et al. (2012) e Costa (2013), aponta para uma fragmentação e fragilização da gestão metropolitana no Brasil.

Hoje, há uma grande diversidade de arranjos institucionais e articulações em diferentes estágios de formalização, mas predominam os arranjos não consolidados e com fraca articulação institucional. Nenhum dos arranjos se aproxima do que seria uma situação ideal.

Há diversos indícios de mero formalismo (fundos e conselhos legalmente constituídos e que não operam) e de baixa efetividade (poucos instrumentos e recursos para a gestão metropolitana), além da fraca articulação interinstitucional, o que denota a fraqueza da pauta metropolitana e as limitações de sua governança e da cooperação entre os entes federativos inseridos nos espaços metropolitanos.

Em contraposição à adoção de soluções mais integradas e articuladas de gestão e governança, há uma forte tendência à fragmentação da gestão por meio de arranjos voltados para Funções Públicas de Interesse Comum, mais afeitas à cooperação.

Paradoxalmente, à medida que somos, cada vez mais, um país metropolitano, esvazia-se a fragiliza-se a gestão metropolitana.

O baixo grau de institucionalização, a baixa efetividade da gestão metropolitana e a ocorrência de crescentes arranjos baseados em articulações institucionais setoriais ou de abrangência territorial limitada, sugerem a existência de uma crise da gestão metropolitana, que se reflete na busca por novas soluções institucionais.

A mudança legal na competência da gestão metropolitana proposta pela Constituição Federal de 1988 mostrou-se falha e incompleta. A substituição do modelo anterior, considerado fortemente centralizado e autoritário, não gerou um substituto que superasse eventuais méritos e avanços trazidos pelo modelo vigente nos anos 1970 e 1980.

Em parte, a crise econômica dos anos 1980 e 1990 que atingiu, sobretudo, a esfera estadual, contribuiu para a fragilização da gestão metropolitana (agora a seu cargo), e, não por acaso, diversas instituições criadas nos anos 1970 foram extintas nos anos 1990, sobretudo quando a crise se impôs e, paralelamente, o discurso do planejamento metropolitano se mostrou esvaziado, quando não associado à tecnocracia e ao autoritarismo vigentes quando da ditadura militar.

Encontrando estruturas e instituições fragilizadas e um planejamento territorial inexistente, seja na escala regional, seja na escala metropolitana, os anos 2000 e a retomada do crescimento econômico pegaram as metrópoles brasileiras “com calças curtas”.

A dinamização do mercado imobiliário e da produção urbana, tão bem retratada, em sua forma articulada ao capital financeiro, pelo trabalho de

Mariana Fix (2007), as criações e operações dos Programas Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e de Aceleração de Crescimento (PAC) e, no período pós-crise financeira global de 2008, as políticas anticíclicas postas em marcha pelo governo federal, notadamente aquelas voltadas para favorecer o consumo de automóveis, todos esses fenômenos e processos a eles associados geraram e estão gerando enormes e ainda não medidos impactos socioambientais nos espaços metropolitanos brasileiros (ainda que não somente nesses espaços).

O espraiamento das manchas urbano-metropolitanas, a segmentação socioespacial e os processos de gentrificação, a crise e as pressões crescentes sobre o transporte público, o aumento dos tempos necessários para realizar deslocamentos intrametropolitanos ou intramunicipais, o colapso no trânsito das grandes cidades brasileiras, apenas para citar alguns problemas que vivem frequentando as páginas de nossos diários, são sintomas e manifestações de problemas gerados pelo crescimento urbano-metropolitano intenso associado a deficiências na gestão e na governança metropolitanas.

Não se trata aqui de fazer a apologia de aspectos meramente formais ou do campo político-institucional, mas, sim, de chamar a atenção para a precariedade e a fragilidade dos arranjos atualmente existentes, que sugerem que têm sido insuficientes o esforço e os recursos dispendidos para dotar esses espaços da infraestrutura urbana adequada.

Esse é um ponto relevante: a temporalidade relativa à inserção social via programas de renda mínima, os reajustes reais do valor do salário-mínimo, a redução da taxa de desemprego, etc., não correspondem à temporalidade necessária para dotar os centros urbanos de infraestrutura urbana (e social) adequada. Decorre daí, segundo nosso entendimento, boa parte das pressões que têm recaído sobre o Estado brasileiro, numa crítica, por vezes, indevidamente endereçada à esfera federal.

As principais metrópoles brasileiras foram surpreendidas pelos efeitos do crescimento econômico dos anos 2000 e, em face do quadro institucional diagnosticado pela pesquisa aqui apresentada, o caos, a fragmentação e a fragilidade dos arranjos político-institucionais pós-Constituição Federal de 1988 só contribuíram para que os problemas se agravassem, deixando marcas ainda mais profundas nos espaços metropolitanos do país.

Corroborando com essa análise crítica, cumpre destacar, aqui, os questionamentos jurídicos que chegaram ao Supremo Tribunal Federal (STF) por meio das Ações de Inconstitucionalidade: 1842, 1843, 1826 e 1906, que versavam, direta ou indiretamente, sobre a titularidade do

saneamento básico, as quais, após muitos debates, foram julgadas pelo STF conforme recente decisão constante em Acórdão sobre a matéria.

O questionamento que chegou ao STF se refere à questão da titularidade dos serviços de saneamento: os municípios ou o estado (no caso, o questionamento refere-se ao Estado do Rio de Janeiro) são os titulares desses serviços? A quem cabe a gestão e o direito de concessão desses serviços?

Enquanto uma FPIC, o saneamento básico é um serviço/função pública de interesse comum e compartilhado, não cabendo sua titularidade a nenhum município metropolitano específico e também a nenhuma Unidade da Federação, esse foi o entendimento expresso pelo STF no Acórdão.

O Acórdão afirma também que cabe ao Estado instituir a RM, não cabendo ao município deliberar sobre sua inserção, ou não, em uma RM. Ainda que isso não tenha sido objeto do questionamento, trata-se de importante posicionamento do STF.

O posicionamento do STF expresso no Acórdão, ao contrário de fechar uma discussão, abre um debate sobre a questão da gestão metropolitana no Brasil ao expor a falta de uma legislação específica que regulamente a confusa distribuição de competências existente na CF 1988.

Não é o caso de aprofundar aqui tal análise, mas o entendimento de que a competência de gestão das FPICs é compartilhada entre os diferentes entes federados, de diferentes níveis de governo, não é evidente e não se encontra regulamentada. Complementarmente, mesmo no entendimento do STF, não fica evidente o papel da União nesse arranjo, o que não nos parece trivial, especialmente se considerarmos que a União, por meio das transferências voluntárias, especialmente por meio do PMCMV e do PAC, tem sido o principal protagonista dos investimentos nos espaços metropolitanos, gerando externalidades que não são percebidas como de responsabilidade da União, mas que colaboram para o agravamento de conflitos, tensões, disputas e impactos que terão de ser geridos, posteriormente, por estados e municípios e pelo “ente metropolitano”, figura ainda em construção.

De uma forma ou de outra, o que o Acórdão do STF afirma é a necessidade da existência, ao menos no campo institucional (já que no campo político não há previsão para sua existência), de um ente metropolitano, já que a metrópole, enquanto espaço socioespacial dinâmico, carece de correspondência na estrutura político-administrativa do país.

A questão ou o desafio reconhecido pelo STF poderia ser sintetizado

na seguinte questão: observados os limites político-institucionais do Brasil atual, como construir um novo (ou novos, alternativos) arranjos de gestão metropolitanos, ancorados no reconhecimento de que a gestão das FPICs, no espaço metropolitano, deve ser compartilhada?

O processo de construção do substitutivo do Projeto de Lei nº 3.460/2004, conhecido como Estatuto da Metrópole, tem buscado responder a essa questão e construir uma referência jurídico-institucional para a gestão das RMs e das RIDEs brasileiras.

O PL, aprovado pela Câmara Federal e submetido à apreciação do Senado Federal, propõe conceitos e parâmetros para a gestão metropolitana no país, além de buscar combater a proliferação de RMs onde não há espaços metropolitanos.

Dentre as contribuições trazidas pelo PL, destaca-se o conceito de “gestão plena”. Segundo a proposta do Estatuto da Metrópole, a gestão plena de uma RM ou aglomeração urbana dependeria de:

- formalização e delimitação do espaço abrangido pela RM ou aglomeração, mediante lei complementar estadual que defina (1) os municípios que compõem a unidade territorial; (2) os campos funcionais ou FPICs que justificam a instituição da unidade; (3) a estrutura da governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas; e (4) os meios de controle social a serem empregados no processo de planejamento e gestão desses espaços;
- instituição de estrutura de governança interfederativa própria, que assegure equidade na participação de estados e municípios e inclua, no mínimo, uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil e uma organização pública com funções técnico-consultivas; e
- elaboração e implementação de um plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual.

Ainda que possamos fazer uma leitura crítica do PL, apontando para eventuais incongruências, há que se reconhecer sua relevância e urgência. Com efeito, se tal legislação já estivesse em vigor há algum tempo, os resultados de nossa pesquisa seriam substancialmente diferentes e teríamos de nos dedicar menos à análise dos aspectos formais ou jurídico-institucionais da gestão e da governança metropolitanas, e mais a uma análise focada na sua efetividade.

Considerando o recente crescimento econômico experimentado pelo país, ao mesmo tempo parcialmente assentado e fortemente articu-

lado a uma política de transformação social que fez expandir o mercado consumidor interno e mudar o perfil socioeconômico de parte significativa da população brasileira, fica evidente que os espaços metropolitanos brasileiros, palco dessas mudanças e endereço dos impactos socioespaciais causados por essas transformações, não estavam e não estão preparados para tais transformações.

As lacunas, tensões e *deficits* jurídico-institucionais contribuíram enormemente para que os impactos fossem ampliados e gerassem novos processos que produzirão ainda mais impactos, conflitos, tensões e problemas, notadamente na ocupação e no uso do solo urbano-metropolitano.

Quais as possibilidades que o país tem, especialmente com as perspectivas trazidas pelo Acórdão do STF e pela eventual aprovação do Estatuto da Metrôpole? Quais os riscos e possibilidades da gestão e da governança metropolitana no Brasil?

Do lado das possibilidades, para além dos próprios avanços que surgem no campo da regulação metropolitana, e de experiências localizadas nessa e naquela RM, a crescente pressão social por equipamentos e serviços de consumo coletivo traz, em seu bojo, a possibilidade de colocar na agenda política a questão metropolitana. O Estado, as diferentes esferas de governo e os diversos agentes econômicos e atores políticos e sociais estão sendo crescentemente estimulados a refletir sobre as metrópoles e sobre a gestão de suas questões compartilhadas.

Do lado dos riscos, a progressiva proliferação de novas articulações institucionais parece sugerir uma alternativa para os arranjos mais “duros” capitaneados pelo Estado, o que não contribui para uma visão integrada e articulada da gestão metropolitana, para além de interesses classistas e/ou de curto prazo.

O futuro de nossas metrópoles dependerá da forma como serão enfrentados os desafios postos, entre possibilidades e riscos, para a gestão e a governança metropolitanas do país. Se teremos cidades, metrópoles, mais agradáveis, menos segregadas, com maior qualidade de vida, dotadas de melhor infraestrutura urbana e com espaços públicos apropriados pela população no seu dia a dia, dependerá de todos nós, cidadãos, políticos, gestores públicos, pesquisadores, empresários, responsáveis pela construção social que se encontra em curso e que produzirá as metrópoles brasileiras do amanhã.

Referências

- BALBIM, R et al. Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. In: LINHARES, P. T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (Org.). *Federalismo à brasileira: questões para discussão*. Brasília: Ipea, 2012. (Diálogos para o desenvolvimento, v.8).
- COSTA, M. A. A questão metropolitana no Brasil: de uma pergunta “inocente” a um par de hipóteses e provocações. In: WERNER, C. M. L.; OLIVEIRA, F. J. G.; RIBEIRO, P. T. (Org.). *Políticas públicas: interações e urbanidades*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 254-278.
- COSTA, Marco Aurélio_____ ; MATTEO, M.; BALBIM, R. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2010. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Infraestrutura Econômica, Social e Urbana; Livro 6).
- _____ ; TSUKUMO, I. T. L. (Org.). *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília: Ipea, 2013. (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil, v.1).
- FIX, M. *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- IBGE. *Região de influência das cidades (REGIC)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- MENDONÇA, R. “Assustaram os donos do poder, e isso foi ótimo”, diz o sociólogo Chico de Oliveira. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 9 nov. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/11/1368697-assustarem-os-donos-do-poder-e-isso-foi-otimo-diz-o-sociologo-chico-de-oliveira.shtml>>. Acesso em: 23 nov. 2014).

O desafio de planejar o território e as Funções Públicas de Interesse Comum para a governança metropolitana: o caso da RMR

Cátia Wanderley Lubambo
Suely Jucá Maciel

A concentração de investimentos em torno do Grande Recife sugere a retomada do debate metropolitano e da proposta de construção de uma agenda comum e integrada. Como constatado na pesquisa “Governança Metropolitana no Brasil” do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA),¹ há uma multiplicidade de novos arranjos setorizados e de abrangência intermunicipal, sem a necessária articulação metropolitana. As análises que partem de setores específicos constituem um primeiro passo e podem somar subsídios para propostas de articulações mais consequentes para a gestão metropolitana, mas não são suficientes, sobretudo quando se trata das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs).

Há um consenso nos governos municipais sobre a relevância da temática metropolitana nos debates acerca da gestão das FPICs. Contudo, a reduzida análise dos fatores político-institucionais, observada nos estudos sobre a ordenação territorial de municípios metropolitanos, causa preocupação. Significa dizer que a questão da integração entre os municípios tem sido tratada, preponderantemente, na perspectiva de soluções técnicas ou de impactos econômicos, em que a variável político-institucional é simplesmente anunciada como uma dimensão explicativa dos fracassos e não investigada com o devido aprofundamento analítico, em especial o planejamento urbano e a gestão do uso do solo.

¹ As considerações aqui apresentadas integram o modelo analítico da pesquisa *Governança Metropolitana no Brasil*, realizada no âmbito do Subprograma de Apoio a Redes de Pesquisas (PROREDES) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2011-2012. Os dados primários levantados para a referida pesquisa são de propriedade das instituições promotoras do estudo – IPEA e FUNDAJ –, não constam desta publicação e serão oportunamente divulgados.

O objetivo deste trabalho, nessa perspectiva, foi apresentar os principais resultados da investigação sobre as condições recentes da governança na Região Metropolitana do Recife, enfocando, sobretudo, o cenário político-institucional em que se articulam os gestores públicos, os agentes econômicos, políticos e outros atores sociais para a conformação do território metropolitano e os desafios de promover sua gestão.

O artigo explora, inicialmente, os conceitos de território e de governança, destacando a cooperação como requisito conceitual comum. O segundo item trata, como referência empírica, de duas das Funções Públicas de Interesse Comum da RMR: Uso do Solo e Mobilidade, realçando as transformações socioeconômicas como rebatimento no território metropolitano e analisando os aspectos da gestão dessas mesmas funções. No terceiro item, o Planejamento Urbano é apresentado conceitualmente como instrumento promotor da governança territorial metropolitana. Deixa-se claro, no entanto, que a discussão sobre os constrangimentos e as vicissitudes da gestão pactuada em forma de planos ainda carece da ampliação de estudos e pesquisas que tomem por base um número significativo de casos empíricos. As considerações finais que encerram o artigo propõem uma pauta de temas para debate na perspectiva de se construir alternativas de solução para o problema.

Os conceitos de Governança e Território: o coletivo integrado como característica comum

O conceito de governança está no centro dos debates da administração pública dos últimos anos. A definição desse conceito, entretanto, está longe de ser consensual. De forma análoga, o conceito de território vem evoluindo ao longo das últimas décadas. Ambos vêm-se consolidando como conceitos centrais na construção da agenda governamental, marcados por uma grande imprecisão. A multidisciplinaridade inerente à sua natureza é uma das causas dessa incerteza. Diferentes autores² e distintos enfoques teóricos e ideológicos emprestaram ao conceito de governança concepções muitas vezes conflitantes. Contribuição importante dessa revisão conceitual está presente em publicação recente (MOURA et al., 2013), do qual se extraíram os conceitos destacados a

² Sobre as diferentes concepções de governança e sua evolução na administração pública, pode-se consultar Frederickson (2005).

seguir. Todavia, é em suas diversas tentativas de operacionalização que fica mais evidente a heterogeneidade operacional desse conceito.

O conceito de governança surge em 1972 com Harlan Cleveland, com a clássica proposição de que o que as pessoas querem é mais governança e menos governo (Cleveland, 1972). Uma base sólida para tratar o conceito de governança é dada por McCarney:

Governança, nesta perspectiva, **é incorporar a política nas discussões sobre o desenvolvimento, é ultrapassar uma aceção centrada no governo**, na idéia de eficiência obtida por meio de programas de ajustes, para chegar a uma aceção centrada na sociedade, na idéia e mediação política entre sociedade civil, mercado e Estado (MCCARNEY, 2003, p. 33, tradução nossa).

O conceito ganha uma ampla divulgação a partir da década seguinte, passando a integrar o léxico da administração, tanto pública quanto privada, assim como das discussões próprias aos temas ambientais. Uma decisão alternativa mas similar à oferecida anteriormente é proposta por Speth e Haas:

Governança é a soma das muitas formas que indivíduos e instituições, públicas e privadas administram seus assuntos comuns. É um processo contínuo através do qual, interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e ação cooperativa pode ser tomada. Inclui instituições formais e regimes empoderados para garantir observância, assim como arranjos informais que pessoas e instituições fruto de acordos ou de serem percebidos como de seu interesse (SPETH; HAAS, 2006, tradução nossa).

O outro conceito aqui tratado, um tanto quanto impreciso também, é a concepção de território, compreendido como um processo que envolve práticas e decisões, independentemente de fronteiras político-administrativas predefinidas pela estrutura federativa. Para Llorrens (2001), o território é considerado como um recurso específico e um ator principal do desenvolvimento local, e não unicamente como na referência clássica, o território de domínio e de gestão política. Desse modo, os territórios socialmente organizados têm capacidade para materializar inovações, gerar sinergias positivas no conjunto da sociedade e de suas empresas.

O território compreende, assim, a diversidade e a complexidade

do local, suas características ambientais específicas, os atores sociais organizados, a possibilidade de utilização dos recursos estratégicos e a desenvoltura para minimizar os problemas.

A competitividade de um território, consideram Castells e Jordi (1997), está condicionada a diversos fatores: (1) Funcionamento eficiente do sistema urbano-regional, principalmente a mobilidade dos serviços básicos; (2) Inserção nos sistemas de comunicação, informação e articulação de caráter global; (3) Qualificação de recursos humanos; (4) Políticas públicas que garantam a inovação continuada; (5) Instituições públicas representativas, eficazes e transparentes, que atuem segundo normas claras; (6) Definição e *marketing* de um projeto ou plano regional, e (7) Governo territorial baseado na coesão social e na participação cívica.

Assim, territórios organizados passam a ser fatores competitivos na nova ordem global, pois a competição internacional por mercados, a busca de novas tecnologias, a rapidez nas decisões resultam na necessidade de estruturas decisórias descentralizadas. Para Boisier (1996), o território deve formular um projeto político coletivo, no âmbito dos marcos estabelecidos pela região e articulados inteligentemente aos vértices do Hexágono do Desenvolvimento Regional: Cultura, Entorno, Instituições, Procedimentos, Atores e Recursos.

Significa dizer que o desenvolvimento de uma região ou de um território não depende apenas dos elementos descritos, mas também do modo de articulação que se processa no mesmo. Essa articulação deve ser densa e inteligente, tendo cada um dos elementos articulados entre si. Llorrens (2001) destaca a expressão coesão territorial, pois o desenvolvimento depende de um projeto coletivo pactuado e da forma decisiva como o conjunto de atores sociais se organiza em seu território e se articula nos níveis local e internacional. Desse modo, a dimensão econômica está relacionada à governança local, à confiança, à cooperação, às parcerias e à valorização do patrimônio histórico e cultural.

No Brasil, as regiões metropolitanas definem um território, um conjunto de municípios, que guardam semelhanças quanto a cultura, raízes históricas, arranjos produtivos, aspectos geográficos e políticos. Conceitualmente, elas são unidades de planejamento, espaços de articulação e de integração das políticas públicas, ainda com possibilidades de participarem de diferentes arranjos institucionais e de consórcios regionais.

Uma importante característica inerente aos dois conceitos é a valorização do local e do componente individual na construção de rotinas

coletivas. Definições contemporâneas de governança têm valorizado dinâmicas coletivas construídas com base em configurações orgânicas em relação ao contexto local. O conceito de governança baseia-se na inclusão e na participação como guias da interação com os poderes locais instituídos, tanto de forma passiva e responsiva quanto de maneira ativa e propositiva, moldando os instrumentos de governança local.

A governança pode ser definida como um processo político, envolvendo atores estatais e não estatais, para identificar objetivos e intervenções para promover mudanças sociais. (HOMEYER, 2006, tradução nossa). Em um processo de elaboração de políticas públicas não hierárquico e participativo, baseado na coordenação de redes (JORDAN et al., 2003; KNILL; LENCHOW, 2003; KNILL, 2006, tradução nossa) assim como na deliberação e aprendizado. (FERLIE; LYNN; POLLITT, 2005, tradução nossa).

Governança significa valorização da forma como são tomadas as decisões coletivas, construindo processos inclusivos que deixem abertos canais para críticas e sugestões de propostas alternativas. Já o conteúdo dessas propostas, além de ser legitimado pela abertura e inclusão em seu processo constitutivo, deve refletir a opinião majoritária dentro de uma sociedade plural, combinando, por meio de dinâmicas próprias, os valores democráticos universais aos particularismos locais. Tais arranjos institucionalizam as dinâmicas personalistas. Esses mecanismos institucionais permitem que a população incorpore as práticas participativas e o contato pessoal possibilitado pela proximidade entre o governo local e os cidadãos por meio de canais permanentes de comunicação com a administração municipal.

Contudo, ainda que se compreenda, de um lado, que o território metropolitano agrega uma multiplicidade de dimensões, e de outro, constitui um fórum privilegiado de articulação de atores políticos, o dado de flexibilidade não consegue ser captado ou previsto nos arranjos institucionais que são propostos como modelo para as metrópoles. Agrava o quadro o fato de o território metropolitano não se constituir como uma unidade que exibe uma capacidade institucional própria e ficar refém da composição política circunstancial. O dilema formado pela funcionalidade exigida para o conjunto de ações *versus* as institucionalidades e os arranjos políticos construídos localmente parece não ter ainda a eficiência necessária na gestão do território das metrópoles brasileiras.

Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC): Uso do Solo e Mobilidade na Região Metropolitana do Recife

A Região Metropolitana do Recife (RMR) tem uma população de 3,69 milhões de pessoas (IBGE, 2010) que vivem nos 14 municípios que a compõem: Araçoiaba, Igarassu, Itapissuma, Ilha de Itamaracá, Abreu e Lima, Paulista, Olinda, Camaragibe, Recife, Jaboatão dos Guararapes, São Lourenço da Mata, Moreno, Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca. Dentre as FPICs metropolitanas, aquelas presentes na RMR são: transporte intermunicipal, sistema viário metropolitano, defesa civil, saneamento básico, uso do solo, aproveitamento dos recursos hídricos, distribuição de gás canalizado, cartografia, preservação ambiental, habitação, saúde e desenvolvimento socioeconômico. De forma resumida, são atividades e serviços essenciais aos municípios integrantes da região metropolitana e que se interligam além dos limites municipais, por razões físicas (bacia hidrográfica e rede viária) ou por razões contratuais de prestação de serviços (coleta de lixo e serviços de transporte, por exemplo). Neste artigo apresenta-se a análise de duas das citadas funções públicas metropolitanas de interesse comum: uso do solo e mobilidade.

Transformações Socioeconômicas e o Rebatimento no Território Metropolitano

O processo de expansão da mancha urbana na RMR está sendo conduzido por três grandes movimentos que se completam: a expansão do núcleo central, a irradiação pelos eixos de ligação entre o litoral e o território oeste (BR-232 e BR-408 até a Cidade da Copa); a expansão pelo território sul (Complexo Portuário de Suape) e a ocupação industrial do território norte (Polo Farmacoquímico e Fiat em Goiana). Esse dinamismo está motivando a construção de novos bairros/cidades nos municípios metropolitanos na Mata Norte, o que forma, assim, uma nova coroa urbana no entorno do núcleo expandido central. No Quadro 1 apresentam-se como exemplos do dinamismo do investimento privado os empreendimentos previstos para a Região Metropolitana do Recife (RMR). Esses, atualmente em obras ou em terraplenagem, estimam uma população futura de 220 mil pessoas.

Quadro 1: Empreendimentos Imobiliários Previstos na RMR

RMR	Município	Denominação Empreendimento	Empreendedores	Área Total (hectares)	População Estimada
Território Norte: Itapissuma, Igarassu, Itamaracá, Araçoiaba, Abreu e Lima, Paulista.	Goiana ¹⁷	Northville	AWM Engenharia e outros	50	10 mil
Território Oeste: Camaragibe, São Lourenço, Moreno	São Lourenço	Reserva São Lourenço	Pernambuco Construtora Soft	32	10 mil
	Camaragibe	Reserva Camará	FMSA Carrilho e outros	50	10 mil
Núcleo Central: Recife, Olinda, Jaboatão dos Guararapes	Jaboatão dos Guararapes	Reserva Villa Natal	Moura Dubeux e MRV	37	15 mil
		Alphaville Pernambuco	Alphaville	900	5 mil
Território Sul: Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca	Ipojuca	Reserva Ipojuca	Pernambuco Construtora Soft	71,6	20 mil
	Cabo de Santo Agostinho	Reserva do Paiva	Odebrecht e Grupo Brennand	550	50 mil
		Convida Suape	Moura Dubeux e outros	470	100 mil

Fonte: *Jornal do Commercio*, Caderno Economia, Recife, 13 ago. 2014.

De acordo com informações da Agência Condepe/Fidem, o Produto Interno Bruto (PIB) do estado obteve um crescimento de 5,7% no primeiro semestre de 2011, enquanto o Brasil registrou 3,6%, na comparação com o mesmo semestre do ano anterior. A expansão da economia pernambucana foi influenciada, sobretudo, pelo desempenho do setor industrial, em especial pela atividade da construção civil, seguida da indústria de transformação. Dentro da economia metropolitana (RMR), o município de Recife (49,3%) ainda tem a maior contribuição no PIB, seguido dos municípios de Ipojuca (14,2%) e Jaboatão dos Guararapes (12,6%). A taxa média de crescimento da população na RMR é de 1,05%, sendo que a maior taxa está em Ipojuca (dinâmica Suape) que cresceu acima de 3,15%, seguido de Igarassu e Itamaracá. As menores taxas são apresentadas em Olinda e Recife que ficaram com os menores valores, correspondendo a $\frac{3}{4}$ do valor da RMR. Nesse cenário, a capital Recife começa a perder peso na RMR, tanto em relação ao PIB (queda de 6,3 pontos percentuais na participação metropolitana de 2000 a 2011) quanto em relação à sua população.

³ O município de Goiana, no litoral norte metropolitano, é candidato a fazer parte da RMR.

Desse modo, os demais municípios começam a ter um novo papel nesse arranjo metropolitano. O resultado dessa redistribuição do crescimento econômico e populacional metropolitano tem produzido significativas transformações territoriais na RMR. Efetivamente, a RMR amplia-se como um “aglomerado urbano”, onde se aglutinam segmentos importantes do poder econômico, uma grande população de trabalhadores, residentes e não residentes, todos consumidores e portadores de mercadorias, em circuitos e fluxos desmedidos de mobilidade urbana. Constitui, efetivamente, um polo territorial em expansão nas escalas local, regional e nacional. As novas urbanizações são protagonistas do atual processo de reestruturação metropolitana, atuando de forma acelerada e dispersa. Nota dissonante é a ausência do respaldo de um plano metropolitano de ordenamento territorial,⁴ onde estaria previsto o atendimento às novas demandas por infraestruturas e por serviços públicos.

A dinâmica da Região Metropolitana do Recife tem-se refletido, sobretudo, no processo de integração dos municípios periféricos à mancha urbana, de forma intensa (do nível médio para o alto e para o muito alto) e acelerada (num espaço de tempo menor que uma década). Assiste-se hoje à integração espontânea de municípios como Goiana e Vitória de Santo Antão, esses já atuantes na dinâmica da microrregião, embora ainda não se constituam como municípios metropolitanos pela legislação estadual.

Com a preocupação de aquilatar a capacidade dos governos de prospectar os impactos gerados pelos empreendimentos metropolitanos recentes, compôs-se o Quadro 2, onde se apresenta um conjunto dos principais empreendimentos em implantação e implantados nos municípios metropolitanos e as propostas de infraestrutura estruturadoras para os quatro territórios da RMR. O volume de empreendimentos deixa evidente que a dinâmica territorial atual exige planejamento, política e gestão articulada, além de integrada com os governos federal, estadual e municipal.

⁴ O Plano Metrópole Estratégica (FIDEM, 2002), não teve o seu modelo de gestão implantado. Nele seria reforçado o papel da Agência Condepe/Fidem e do CONDERM.

Quadro 2: Empreendimentos de Impacto no Território Metropolitano e as Propostas de Saneamento e Mobilidade

RMR	Principais Empreendimentos em implantação/implantados	Propostas Estruturadoras
Território Norte: Itapissuma, Igarassu, Itamaracá, Araçoiaba, Abreu e Lima, Paulista.	Polo Vidreiro	PPP do Saneamento
	Polo Fármaco	Arco Metropolitano
	Polo Automotivo	Eixo Norte Sul do BRT
	Empreendimentos Habitacionais (Programa Minha Casa Minha Vida)	Terminais de Integração (SEI)
Território Oeste: Camaragibe, São Lourenço, Moreno.	Arena Pernambuco	PPP do Saneamento
	Cidade da Copa	Arco Metropolitano
	Polo de Indústrias Alimentícias em Vitória	Ramal Cidade da Copa
	Empreendimentos Habitacionais (Programa Minha Casa Minha Vida)	Eixo Leste/Oeste do BRT Terminais de Integração (SEI)
Núcleo Central: Recife, Olinda, Jaboatão dos Guararapes.	Porto Digital	PPP do Saneamento
	Centro de comércio, serviços e equipamentos educacionais e culturais com abrangência e influência regional	Via Mangue Projeto Rios da Gente
	Zona de Concentração de tráfego de cargas	Terminal
	<i>Shoppings Centers</i>	VLT – Linha Diesel/Metrô
	Empreendimentos Habitacionais (Programa Minha Casa Minha Vida)	Eixo Leste/Oeste do BRT Eixo Norte/Sul do BRT
Território Sul: Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca	Complexo Portuário de Suape	PPP do Saneamento
	Projeto Reserva do Paiva	Arco Metropolitano
	Cone Sul – Polo de Logística	Complexo Viário do Paiva (Cabo)
	Empreendimentos Habitacionais (Programa Minha Casa Minha Vida)	Via Expressa - Expresso Way VLT – Linha Diesel/Metrô (Cabo, Jaboatão, Curado/Recife)

Fonte: Elaboração para a Pesquisa - IPEA/FUNDAJ.

Mas, como tem sido implementado esse conjunto de propostas estruturadoras no cenário da governança metropolitana atual? E quais são os novos desafios políticos e institucionais colocados para a futura governança? O que já está formulado para o território metropolitano?

O Plano Metrópole Estratégica, elaborado pela Agência Condepe/Fidem, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e com o Cities Alliance/Banco Mundial, representa o mais completo estudo do território metropolitano aprovado pelo Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (CONDERM). Não teve, contudo, o seu modelo de gestão implantado. O plano está embasado em dezesseis estudos técnicos divididos em: (1) estudos gerais, que analisam a demografia, a dinâmica econômica, a pobreza e a distribuição de renda, o meio ambiente, o trabalho, os atores sociais e as finanças; (2) estudos sociais, que tratam de educação, saúde e segurança pública, e (3) estudos físicos territoriais, que abordam o transporte, o saneamento, a habitação, os resíduos sólidos, os serviços municipais e o uso do solo. Essa abordagem integrada do território metropolitano conduziu à priorização de nove áreas para a realização dos Projetos Estratégicos Territoriais, para os quais foram formuladas diretrizes e um conjunto de propostas de intervenção programada.

A metodologia, os princípios e as diretrizes do Plano Metrópole Estratégica, bem como a cultura do planejamento territorial foram incorporadas pela Agência Condepe/Fidem e pelo grupo técnico que participou do trabalho. Assim, destacamos que, entre os nove territórios indicados no Plano, os territórios denominados de Porto Digital, Parque Tacaruna e Conjunto Nascedouro de Peixinhos foram posteriormente incorporados ao Projeto Recife-Olinda, elaborado no período 2003/2006 pelo governo estadual, com a participação das Prefeituras do Recife e Olinda; o plano do território denominado Porto de Suape passou a ser desenvolvido, em 2003, por equipe específica da Agência Condepe/Fidem, tendo suas diretrizes consideradas no Projeto Suape Sustentável (SUAPE. Complexo Industrial Portuário 2012), conforme detalha o Quadro 3.

Quadro 3: Território Metropolitano e Identificação de Propostas de Planejamento Urbano

RMR	Planejamento Urbano/ Documentos	Formato
Território Norte: Itapissuma, Igarassu, Itamaracá, Araçoiaba, Abreu e Lima, Paulista.	Norte Metropolitano e de Goiana, Oportunidades e desafios para o desenvolvimento regional sustentável. Agência Condepe/ Fidem, 2012/2013	Diagnóstico do Território Norte Metropolitano e de Goiana. Perfis dos municípios, levantamento dos empreendimentos e identificação de oportunidades e desafios
Território Oeste: Camaragibe, São Lourenço, Moreno.	Oeste Metropolitano, Realidades e Desafios para o Desenvolvimento Sustentável, Agência Condepe/ Fidem, 2011	Diagnóstico do Território Oeste, perfil dos municípios, levantamento dos ativos ambientais e indica um conjunto de diretrizes nas dimensões: espacial, social, econômica e institucional.
Núcleo Central: Recife, Olinda, Jaboatão dos Guararapes.	Projeto Recife – Olinda, 2003/2006, Governo do Estado de Pernambuco. Incorpora os Projetos Territoriais Estratégicos: Porto Digital, Conjunto Nascedouro de Peixinho e o Parque Tacaruna	Projeto Territorial Proposta de Modelagem Financeira e Modelo de Gestão (Governo do Estado e Prefeituras de Recife e Olinda). Proposta de 12 setores de intervenção
Território Sul: Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca	Território Estratégico de Suape Agencia Condepe/Fidem - dezembro 2008 Projeto Suape Sustentável – Consórcio Diagonal e Ceplan, junho 2012	Diretrizes para uma ocupação sustentável e proposta de um Modelo de Gestão Diagnóstico Integrado e Leitura Territorial Estratégica e participação da “Voz do Território” – processo participativo para realização do Trabalho

Fonte: Elaboração para a Pesquisa - IPEA/FUNDAJ.

No âmbito municipal, o apoio do governo do Estado à política federal para a elaboração de planos-diretores trouxe ganhos para o planejamento nos municípios brasileiros, assinalando-se que hoje todos os municípios da RMR possuem planos-diretores. A Agência Condepe/ Fidem desempenhou um papel determinante nesse processo, na medida em que forneceu suporte técnico e financeiro ao planejamento territorial regional e à elaboração de Planos-Diretores Participativos Municipais, mediante as diretrizes do Plano Metrôpole Estratégica. Na prática, porém, tal conjunto de instrumentos pouco contribuiu para a

atualização do planejamento metropolitano e para a construção de uma agenda metropolitana comum e integrada.

Além das iniciativas de planejamento desenvolvidas pela Agência Condepe/Fidem, destacamos, no âmbito do governo estadual, a criação, em 2007, do Núcleo Técnico de Operações Urbanas da Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Pernambuco, com o propósito de apoiar, por meio do planejamento, a articulação de projetos arquitetônicos e intervenções urbanas em territórios selecionados e com grande atrativo de investimentos para a iniciativa privada. O principal argumento para a formação desse grupo foi a constatação, em avaliações governamentais recentes, do baixo impacto que grandes obras e investimentos econômicos têm na qualidade de vida das cidades e, conseqüentemente, da população. Observa-se que diversas intervenções urbanas contemporâneas mostraram-se pontuais e desarticuladas, não respondendo às esperadas vantagens sociais (BRANDÃO, 2012).

Análise da Gestão das Funções Públicas de Interesse Comum: Uso do Solo e Mobilidade

A gestão das Funções Públicas de Interesse Comum da Região Metropolitana do Recife selecionadas para este estudo tem sido conduzida de modo minimamente compartilhado pelos poderes públicos estadual e municipal. Destacam-se, no Quadro 4, as FPICs selecionadas, as atividades envolvidas e as respectivas agências de competência.

Quadro 4: Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) selecionadas e Gestor Público

FPIC	Atividade	Gestor Estadual	Gestor Municipal
Uso do Solo	Parcelamento	Agencia Condepe/Fidem	Prefeitura Municipal
	Controle Urbano		Prefeitura Municipal
	Gestão Ambiental	Agencia Estadual de Meio Ambiente (CPRH)	Prefeitura Municipal
	Habitação (PAC)	Secretaria das Cidades (CEHAB)	Prefeitura Municipal
Transporte	Sistema Estrutural Integrado EMTU/SEI	Secretaria das Cidades	Prefeitura Municipal
		Consórcio Grande Recife	Sistema Complementar
	Metrô/Trens	CBTU (Superintendência de Trens Urbanos) ¹⁹	

Fonte: Elaboração para a Pesquisa - IPEA/FUNDAJ

⁵ Sociedade de economia mista, subsidiária da Rede Ferroviária Federal (RFFSA),

No caso da RMR, a Agência Condepe/Fidem oficialmente desempenharia o papel de coordenação da gestão metropolitana; contudo, a atuação atual se restringe explicitamente à análise dos projetos com vista à regulação do uso e do parcelamento do solo urbano. A demanda gerada pelo crescimento econômico e a atuação do setor empresarial, mediante a implantação de empreendimentos de grande porte no entorno metropolitano, assim como a grande pressão por infraestrutura de saneamento, recursos ambientais e rede viária carecem ainda de instrumentos eficazes de gestão.

As novas configurações urbanas requerem, pois, novas visões e instrumentos. Por um lado, elas se manifestam na ampla gama de tipos e formas: difusas, isoladas, globalizadas e fragmentadas. Por outro lado, o território vai sendo construído como um novo objeto de estudo, gestão e ação (VERA et al, 2013). No caso da RMR, os atuais processos de ocupação físico-espaciais enfatizam a fragmentação da malha urbana e integração, pelos eixos viários metropolitanos, entre as novas urbanizações e as existentes (núcleos urbanos consolidados). O entorno do núcleo central metropolitano surge como um território de intenso dinamismo e alta complexidade, vivenciando conflitos em decorrência da multiplicidade dos atores e interesses envolvidos, sem a devida coordenação de ações integradas, complementares e compartilhadas.

Para fins da análise das FPICs, é imprescindível considerar as ações públicas das quais se esperam efeitos em grande escala. De partida, inclui-se o Governo Federal que implanta o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) visando estimular o crescimento da economia brasileira, mediante o investimento em obras de infraestrutura. O PAC tem como objetivo promover empreendimentos nas áreas de habitação, saneamento, transporte, energia e recursos hídricos, dentre outras, em várias áreas urbanas do país. O PAC é uma fonte importante de financiamento para a infraestrutura urbana do País. Porém, desconsidera a visão sistêmica baseada em um planejamento integrado metropolitano com articulações e pactuações nos níveis federal, regional, estadual, e municipal, incluindo a hierarquização, e priorizando a aprovação dos projetos e a liberação dos recursos.

De modo adicional às ações do PAC, parcerias público-privadas (PPPs) estão sendo contratadas para complementar a promoção e a oferta de infraestrutura urbana nos municípios brasileiros. O Quadro 5 apresenta algumas PPPs para atendimento às FPIC na RMR. A primeira parceria

Empresa de Transporte de Passageiros, Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), integrada ao METROREC.

implantada na região destinou-se à construção do Complexo Viário do Paiva, um novo caminho para o litoral sul. Constata-se o poder de interferência dos agentes privados, com possibilidades técnicas e financeiras para concorrer aos grandes empreendimentos de escala metropolitana, articulando-se diretamente com os poderes federal, estadual e municipal. A PPP da Ponte do Paiva, Via Expressa Suape/Porto de Galinhas, Arena Pernambuco e do PPP Saneamento estão em operação.

Na análise da governança da FPIC – Mobilidade, observa-se que os maiores entraves ao processo parecem residir nos aspectos políticos e de gestão, o que expressa a ausência de entendimento entre os atores envolvidos.

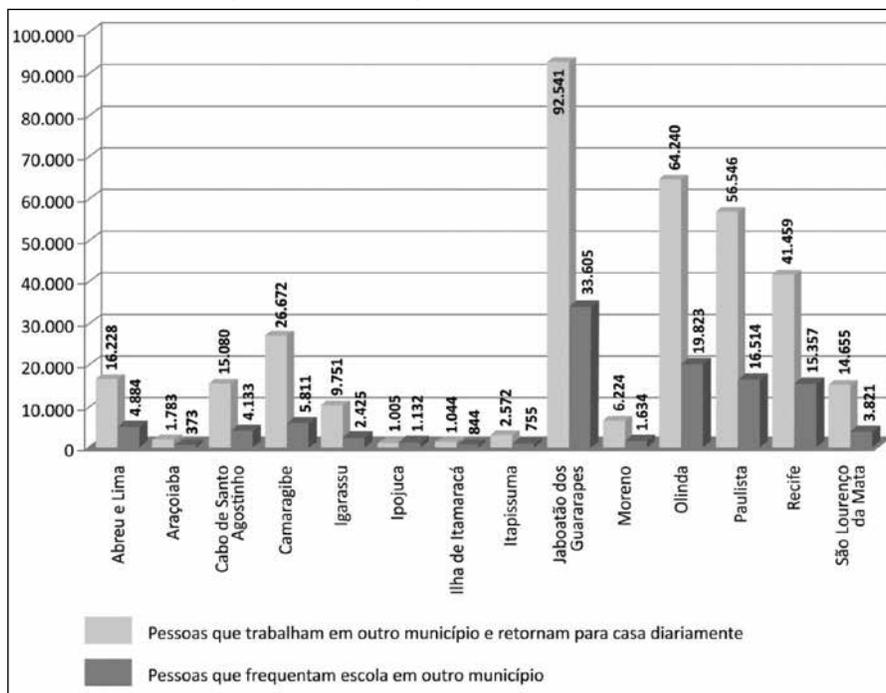
Quadro 5: PPPs em Pernambuco Relativas às FPICs

FPIC	Projetos	Objetivo	Situação
Mobilidade Uso do Solo	Complexo Viário do Paiva	Construção e Operação da ponte e via de acesso à Reserva do Paiva, um novo acesso ao litoral sul e a bairro planejado de alto padrão	Em operação pela concessionária da Odebrecht com o Grupo Cornélio Brennand
Transporte/ Mobilidade	Via Expressa	Concessão de um novo sistema de acesso e vias internas em Suape, integrado a uma nova rodovia de 43 quilômetros rumo a Porto de Galinhas	Em operação pela concessionária da Odebrecht com a Invepar
Transporte/ Mobilidade	Arco Viário	Construir e operar uma Via Expressa de 77 km, novo contorno da Região Metropolitana do Recife	Consórcio da OdebrechtTransport, Invepar e Queiroz Galvão elaboram os projetos. Em análise ambiental e financeira
Transporte/ Mobilidade	Rota do Capibaribe e Ramal da Copa 2014	Ligar o norte e o centro do Recife oeste metropolitano através de um prolongamento da atual Avenida Beira Rio, começando no Bairro da Torre	Em estudos pela Odebrecht Transport
Uso do Solo	Arena Pernambuco para Copa 2014	Arena Pernambuco, atender a Copa 2014 e potencializar uma nova centralidade na RMR (Bairro Planejado)	Arena Pernambuco em uso.Cidade da Copa em estudo
Saneamento	PPP do Saneamento	Elevar de 30% para 90% em 12 anos a coleta de esgoto na área urbana da Região Metropolitana do Recife + Goiana	Em implantação pela Foz do Brasil e Lidermac

Fonte: Elaboração para a Pesquisa - IPEA/FUNDAJ

O gráfico a seguir mostra o quantitativo de pessoas residentes na Região Metropolitana do Recife que saem do município onde residem para trabalhar ou estudar em outro município e retornam para casa diariamente. Numa análise comparada, observa-se a importância de Jaboatão, Olinda, Paulista e Recife nos deslocamentos metropolitanos, fato que evidencia a temática mobilidade como uma dimensão estratégica nas políticas públicas metropolitanas.

Gráfico 1: Pessoas Residentes na RMR, que Trabalham ou Estudam em Outros Municípios e retornam para casa diariamente - 2010



Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010. Microdados da amostra.

Na opinião do especialista Maurício Andrade:

Hoje o arranjo metropolitano está muito fragilizado por não existir uma instância de coordenação da ação no território. A Agência Condepe/Fidem desempenhou esse papel no passado. A questão dos projetos urbanísticos de grande escala, demandas dos empreendedores imobiliários, estão provocando na população local uma reação com protestos que começaram com a

questão da mobilidade e as aprovações de projetos urbanos em grandes áreas fechadas com impacto na mobilidade e no acesso aos espaços públicos. Para agravar, considera-se que a questão da mobilidade está na cabeça dos governantes e/ou das grandes empreiteiras, porém sem a definida articulação e pactuação com os diferentes setores e os municípios metropolitanos (Entrevista concedida para a pesquisa disponível na Rede IPEA. Projeto Governança Metropolitana no Brasil; v. 1)

O debate sobre a prioridade da mobilidade ganhou força nos últimos anos, mas efetivamente a questão não está sendo conduzida com a eficiência e a coordenação necessárias. O protagonismo das empreiteiras é demasiado, pois existe esse vazio institucional. Como exemplo, as diversas alterações e indefinições no traçado do Arco Metropolitano, como se dará a sua composição financeira e quem fará a gestão da via. Do mesmo modo, identifica-se a falta de coordenação na definição do conjunto de interseções que estão em estudo no entorno do Terminal de Integração de Cajueiro, no município de Jaboatão dos Guararapes com a chegada do BRT (Bus Rapid Transit), a implantação do VLT (Trem para Cabo) e a interseção da Via Metropolitana Sul com a Estrada da Batalha.

Identificam-se os seguintes entraves para a gestão pactuada na FPIC Mobilidade na Região Metropolitana do Recife: (1) Político: Interesses privados e públicos. Vaidades dos gestores. Falta de coordenação e de pactuação. Quem faz o quê, onde, de que forma e com que complementaridade? Existe um sombreamento de gestão nas principais vias de articulação metropolitana e nos sistemas de transporte metropolitano: Grande Recife, Metrorec e o novo sistema do BRT, com obras na calha da BR-101 delegadas à Secretaria Estadual das Cidades; (2) Técnico: Ampliar e incentivar uma formação específica para as temáticas mobilidade e rede de transporte, com o conhecimento e o desenvolvimento de novas tecnologias nas Universidades, bem como a capacitação de gestores públicos; e (3) Financiamento: Atualmente quem financia o sistema é o próprio usuário, pois as passagens com tarifas reduzidas (estudantes/idosos/especiais) são bancadas pelo sistema.

Observa-se, indiscutivelmente, a ausência de coordenação e de gestão das Funções Públicas de Interesse Comuns na RMR. Destacam-se as seguintes questões que caracterizam a ausência dessa gestão integrada: (1) Reduzida capacitação técnica para uma visão integrada

– técnicos mais bem preparados podem entender melhor qual o papel de cada temática da infraestrutura urbana, dentro do ciclo das políticas públicas de âmbito metropolitano; (2) A diferença entre os interesses e as ideologias pode levar à inviabilização do processo de planejamento metropolitano e de gestão compartilhada; (3) A falta de articulação entre as instituições responsáveis pelas atividades relativas às FPICs, o que superpõe esforços e atribuições; e (4) A falta de um padrão de planejamento que inclua a ação de monitorar e avaliar uma política pública. A governança dos espaços metropolitanos, especialmente no que diz respeito à gestão das funções públicas de interesse comum, apresenta-se como um desafio, tanto do ponto de vista institucional como pelo limite da sua governança integrada e pactuada.

O Planejamento Urbano e a Gestão Compartilhada como Promotores da Governança Territorial Metropolitana

O planejamento urbano, de forma geral, tem como objetivo organizar o território propondo diretrizes setoriais e normas de ocupação do solo, prevendo futuros impactos e tendências do território e direcionando a alocação de recursos. A implementação do planejamento urbano por meio de planos diretores, planos de desenvolvimento integrados ou planos plurianuais e outros, ainda se demonstra ineficaz quer na construção do “lugar de qualidade”, quer na mitigação dos impactos no território, apesar de todo esforço empregado pelas municipalidades brasileiras. Partindo de tal constatação, quais são os requisitos a contemplar para que esse planejamento passe a ser um instrumento eficaz que conjugue as diretrizes e normas previstas e, ao mesmo tempo, implante instrumentos inovadores de negociação e de gestão urbana?

Em algumas situações, tem sido proposto um planejamento urbano com foco na “dimensão territorial” (projetos territoriais estratégicos), que considera os condicionantes físicos no âmbito das propostas e busca mais equilíbrio funcional, ambiental e demográfico. Esse planejamento tem a singularidade de propor ações cujos impactos estruturais são capazes de “alavancar” o território, pela sua capacidade de definir, agregar, detalhar, organizar e integrar múltiplas ações setoriais e atores pactuados acerca de um objetivo comum. Essa abordagem territorial já tem sido bastante utilizada em trabalhos de planejamento urbano, pois indica com maior precisão onde as ações e intervenções setoriais devem acontecer e permite uma

adequação às condições específicas do lugar, dos pontos de vista urbano, ambiental e socioeconômico. O planejamento urbano antecipado ao crescimento populacional é uma marca de eficiência da economia em países de franco crescimento, e tem sido adotado por alguns territórios brasileiros. A cidade de Sorriso, no Mato Grosso, e a cidade de São José dos Campos, em São Paulo, são exemplos recentes de territórios que implantaram infraestrutura viária adequada ao ritmo de crescimento que os cenários apontavam e puderam manter o ritmo esperado, sem ter de conviver com os problemas típicos das metrópoles, como os congestionamentos diários.

Na perspectiva de garantir uma efetividade maior, cabe ao planejamento estar associado à gestão e ao controle social e à participação da sociedade. Passa, assim, a ser um requisito imprescindível ao processo de planejar. A proposta é reduzir a distância entre o plano e os processos de aprovação, construção e fiscalização das obras, ou seja, compor o ciclo da política com todas as etapas do planejamento, da implantação à regulação. Nesse sentido, propõe-se que o planejamento urbano, elaborado de forma integrada e participativa, seja compreendido como um instrumento facilitador da gestão territorial (LUBAMBO; FERNANDES, 2009). Por extensão, poderia o planejamento apoiar e facilitar a integração das funções públicas de interesse comum no território metropolitano? Poderia facilitar a articulação das ações setoriais e a pactuação dos diversos interesses: técnicos, econômicos e políticos, ou seja, poderia o planejamento promover a governança?

Aposta-se que sim, e nesta reflexão são elegidos os conceitos de planejamento participativo e integrado e de governança territorial como norteadores adequados às decisões técnicas e políticas para a governança metropolitana. Insiste-se, especialmente, no respeito à cultura de planejamento e na instituição da cultura de regulação e de controle público em todos os níveis da gestão. Entende-se aqui o planejamento como uma ação ininterrupta que corresponde a todo o ciclo de uma gestão pública: formulação, implementação, monitoramento, avaliação e regulação. Sobre a dimensão operacional do planejamento, há que se redobrar a atenção no cumprimento da hierarquia dos planos (Xavier, 2005), mesmo se se considera o foco metropolitano, para o qual nenhum deles é imprescindível: (1) o planejamento nacional; (2) o planejamento nacional/regional; (3) o planejamento regional/estadual; (4) o planejamento sub-regional; (5) o planejamento local; e (6) o planejamento do “pormenor” (esse de competência mais restrita às Prefeituras). Obviamente, o maior esforço será conjugar as exigências de setores públicos

específicos dos governos federal, estadual e municipal; contudo, a gestão metropolitana pressupõe, justamente, multiplicidade institucional, coordenação, planejamento, articulação, integração e execução de funções públicas de interesse comum na região.

Como reforço estratégico à institucionalização das regiões metropolitanas, a gestão compartilhada de algumas funções públicas, em especial a de uso do solo, associadas à mobilidade (transporte) e ao saneamento socioambiental, vem emergindo firmemente no debate. Na contramão disso, a existência no sistema jurídico brasileiro de alternativas, em especial a dos consórcios públicos, que às vezes envolve uma articulação desequilibrada entre empresários e municipalidades, tem fragilizado tal argumento. A rigor, são processos de constituição de “metrópoles corporativas”, a serviço das empresas interessadas, mais preocupadas com a eliminação das deseconomias urbanas e menos com a produção de serviços sociais e do bem-estar coletivo. Significa que a metropolização contemporânea, o momento mais avançado da urbanização, com a marca da dinâmica da economia global, como já havia anunciado Milton Santos (1990), precisa ser instrumentalizada a partir de mecanismos jurídicos e institucionais também contemporâneos. Verificar até que ponto tais alternativas se têm constituído em soluções efetivas, no sentido de garantir a integração das FPICs, é uma análise a ser realizada.

Com relação ao desenho institucional, parece-nos que a adoção de algum modelo de gestão metropolitana “ideal” não seja uma garantia de condições favoráveis à governança metropolitana. Se critérios e parâmetros são estabelecidos, tais como aqueles sobre os quais se manifestou o Supremo Tribunal Federal (sobre a obrigatoriedade do órgão de gestão metropolitana e equilíbrio entre os entes federativos, sem a predominância de nenhum deles), o desenho institucional de cada RM pode, sim, respeitar as autonomias estaduais e municipais e propor estratégias consorciadas na resolução de parte das funções públicas de interesse comum.

Consórcios e associações municipais têm sido recorrentes em outras regiões. Os consórcios espanhóis, por exemplo, são entidades públicas corporativas, com caráter de prestação de serviços, não vinculados a um território específico. Desse modo, não são considerados entes locais. O consórcio pode executar serviços em qualquer território, mediante contrato de prestação de serviços, e é constituído por uma associação voluntária da administração pública, sem objetivo de lucro e para a execução de ações de interesse comum.

Noutra via, os estudos de Gaya (2003) e de Pérez (2003) definem as associações municipais como entidades constitucionais, supramunicipais, com um território definido para cada operação e com personalidade jurídica própria, constituídas pela associação voluntária de dois ou mais municípios para a execução de obras e de serviços da competência dos mesmos. As associações de municípios, com presença em todo o território espanhol, ampliam sua importância, pois não constituem apenas uma alternativa para a execução das funções públicas de interesse comum, mas também como uma via de cooperação territorial, como, por exemplo, defesa do meio ambiente, a promoção do turismo e do emprego. As associações são concebidas como empresas que contam com a participação do setor empresarial territorial, das instituições financeiras e das acadêmicas regionais. Como agências intermediárias, procuram aproveitar melhor os recursos naturais, humanos, físicos e financeiros disponíveis para facilitar o estabelecimento dos elos faltantes nas cadeias produtivas e comerciais.

No Brasil, destacamos os estudos realizados por Dieguez (2011), que considera que os consórcios intermunicipais podem ser vistos como uma arena política federativa de cooperação horizontal, voltada para a produção compartilhada de decisões sobre políticas públicas. Com a Constituição de 1988, os municípios assumiram maiores responsabilidades na resolução dos serviços públicos, onde alguns ultrapassam os limites municipais. A Lei Federal Nº 11.107 (6 de abril de 2005) dispõe sobre as normas de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Os consórcios têm sido, desde então, importantes instrumentos na discussão do desenvolvimento regional e na gestão da coleta e tratamento do lixo, saneamento básico, saúde, e ainda na execução de planos urbanos territoriais, com parcerias público-privadas. Nas regiões metropolitanas, na associação de municípios menores e nos territórios definidos por bacias hidrográficas, os consórcios são uma importante ferramenta para a implantação de ações conjuntas e de serviços públicos. Assim, não deveriam as municipalidades que compõem metrópoles institucionalizar o atendimento de parâmetros para a oferta de serviços compatíveis com a sua escala metropolitana?

Tal reconhecimento, em particular, tem induzido a uma maior disposição da União em disponibilizar recursos para os investimentos em infraestrutura social e urbana nessas regiões. Consequentemente, significa dizer que estados e municípios buscam, na constituição das RMs, uma forma de se qualificarem como elegíveis para receber investimentos federais; contudo, ainda não foram capazes de compartilhar e arcar com

os custos de prestar um serviço público metropolitano. Há uma lacuna institucional que contemple a indução e a regulação desses processos. O Estatuto da Metrópole constitui, hoje, o mecanismo mais próximo disponível para estabelecer a exigência de alguns recursos e instrumentos de gestão compartilhada, visando ao atendimento do cidadão metropolitano (hoje, uma abstração). Exemplos nessa linha são constituídos por serviços, tais como: o transporte público multimodal integrado com tarifa única. O caso da RM de Goiânia mostra que isso é possível.

Não há dúvida de que tal debate acabará por focalizar também a peculiar distribuição de ônus e bônus entre os municípios metropolitanos, o que acontece em escala completamente diferente de outros municípios não metropolitanos. Esse, necessariamente, será um ponto de pauta na agenda metropolitana. E, certamente, uma centelha a mais na polarização daqueles que apostam no fortalecimento dos governos locais como um processo positivo para a democracia e a eficiência alocativa do setor público, e daqueles que entendem que os municípios são a própria manifestação do clientelismo e da ineficiência, em que o aumento da autonomia local só favorece a ingovernabilidade e impede ações públicas mais coletivas. Contudo, permanece como desafio que precisará ser enfrentado com responsabilidade. Conceitos e posturas como cooperação e corresponsabilização serão fundamentais nesse enfrentamento.

Considerações Finais

Pensar e propor o dueto “planejamento urbano e gestão compartilhada” como instrumentos para a promoção da governança metropolitana parece por demais instigante na medida em que se apresentam a tecnocracia e a democracia, que são antitéticas, como componentes de uma mesma ação.

Efeitos do dinamismo das regiões metropolitanas, em sua maioria não esperados, são mudanças de trajetória que demandam planificação e regulação e acabam por aumentar os problemas políticos que requerem competências técnicas, *expertise* e pessoal especializado. Se, por um lado, como está na literatura clássica, “a democracia sustenta-se sobre a hipótese de que todos podem decidir a respeito de tudo, a tecnocracia, ao contrário, pretende que sejam convocados para decidir apenas aqueles poucos que detêm conhecimentos específicos” (BOBBIO, 1986, p.34). Será que há tempo para que o cidadão médio se atualize e ainda se

integre às discussões necessárias para a governança? Ou será que, por sua escala e complexidade, os problemas estão cada vez mais carentes de inovações técnicas especializadas e urgentes?

Dilema assim tão intrigante também surge do confronto entre democracia e burocracia no âmbito da governança metropolitana. Ao se propor uma gestão mais compartilhada, há que se aguardar um aparato institucional mais burocrático. “Estado democrático e estado burocrático estão historicamente mais ligados um ao outro do que a sua contraposição pode fazer pensar” (BOBBIO, 1986, p.34).

Consequências apressadas dessa afirmação podem até sustentar críticas baseadas na “ingovernabilidade” da democracia. Mas é importante frisar que os imbrólios tratados em vários desses debates não pareceram suficientes para desmontar os valores democráticos propostos por uma governança de modo compartilhado. Na mesma linha, as evidências da complexidade dos problemas reforçam a importância de um aparato técnico e burocrático que garanta a aplicação da experiência e do conhecimento já construídos sobre o tema. O desafio, então, continua de pé: a complexidade metropolitana impõe que se busquem, racionalmente, formas de articulação dos interesses e soluções em prol do benefício comum naquele território. Nessa perspectiva de racionalidade, ganha reforço, assim, o planejamento, como promotor como da governança territorial metropolitana e das funções públicas de interesse comum.

Referências

- BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. ILPES. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 13, 1996.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BRANDÃO, Z. *Núcleo Técnico de Operações Urbanas: estudos 2007-2010*. Recife: CEPE, 2012.
- CASTELLS, M; JORDI, P. *Local y global*. Madrid: Taurus, 1997. 418 p.
- CLEVELAND, H. *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers*. New York: Harper & Row, 1972.
- COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Org.). *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília: Ipea, 2013. (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil; v. 1)
- DIEGUEZ, R. C. *Autonomia, accountability e coesão interna: uma análise político-institucional de consórcios intermunicipais*. 2011. Dissertação (Mestrado

- em Ciências Sociais) – Departamento de Sociologia e Política, Pontifício Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- FERLIE, E.; LYNN, E. L.; POLLITT, C. *The Oxford Handbook of public administration*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- FIDEM. *Plano Metr pole Estratégica*. Recife: FIDEM, 2002
- FREDERICKSON, H. G. Whatever happened to public administration? Governance, govemance everywhere. In: FERLIE, E.; LYNN, E. L.; POLLITT, C. *The Oxford Handbook of public administration*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- GAYA, A. O. Las mancomunidades de municipios y el fenômeno asociativo municipal en Espa a. *Union Iberoamericana de Municipalistas*, Serie: Síntesis. España, n. 23, out. 2003.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Censo Demográfico 2010 - Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 23 ago. 2014.
- JORDAN, A. et al. European Governance and the Transfer of ‘New’ Environmental Policy Instruments. *Public Administration*, v. 81, n. 3, p. 555-574, 2003.
- KNILL, C.; LENCHOW, A. Modes of regulation in the governance of the European Union: towards a comprehensive evaluation. *European integration online papers*, v. 7, n. 1, 2003.
- KNILL, C. Practical and Political Implications. Environmental Governance in Europe: The Impact of International Institutions and Trade on Policy Convergence. *Envipolcon Conference for Policy Practitioners and Researchers*, Brussels, jun. 2006.
- LLORENS, F. A. *Desenvolvimento Econômico Local: caminhos e desafios para a constru o de uma nova agenda política*. Tradu o de Antonio Rubens Pompeu Braga. Rio de Janeiro: BNDES, 2011.
- LUBAMBO, C. W.; FERNANDES, C. F. Participa o e gestão territorial: onde se encontram as condi es favoráveis? *Cadernos Metr pole*, São Paulo, n. 21, p. 197-218, 2009.
- MCCARNEY, P. Confronting critical disjunctures in the governance of cities. In: MCCARNEY, P.; STREN, R. (Eds.) *Governance on the Ground: innovations and discontinuities in cities of the development world*. Woodrow Wilson Ceter Press: Whashington, 2003, p. 31-55.
- MEIRA, L. H. 2013. *Políticas públicas de mobilidade sustentável no Brasil: barreiras e desafios*. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Centro de Tecnologia e Geociências, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.
- MOURA, A. S. et al. Governança para a sustentabilidade: uma análise comparada de iniciativas de cidades sustentáveis. *Anales del IV Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales (ELMeCS)*. Heredia (Costa Rica), ago. 2014.
- PÉREZ, F. V. El consorcio como figura asociativa local en el ordenamiento jurídico espa ol. *Unión Iberoamericana de Municipalista*, Serie: Síntesis. Espa a, n. 25, nov. 2003.

- PERNAMBUCO, Projeto Suape Sustentável. Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, Recife, 2012
- SANTOS, M. *Metrópole corporativa fragmentada: o caso da São Paulo*. São Paulo: Nobel: Secretaria de Estado da Cultura, 1990.
- SPETH, J.; HAAS, P. *Global Environmental Governance*. Washington: Island Press, 2006.
- SUAPE. Complexo Industrial Portuário. Eduardo Gueiros. *O que é Suape?* Disponível em: <<http://www.suape.pe.gov.br/institucional/institucional.php>>. Acesso em 29 ago. 2012.
- VERA, R. et al. La Metropolis Iberoamericana en sus propios términos: opciones al crecimiento infinito y a la crises institucional. *Anais do Seminário de Investigação em Urbanismo*. Barcelona: Universidade Politécnica da Catalunha, jun. 2013.
- XAVIER, E. O ordenamento do território de âmbito municipal e a participação pública no processo de planeamento. In: ALISEDA, J; CONDESSO, F (Org.). *Políticas urbanas y territoriales em la Peninsula Iberica*. Mérida: Artes Gráficas Rejas S.L., 2005. Tomo II, p. 229-238.

As veias abertas do planejamento urbano e a avalanche da governança do mercado

Suely Maria Ribeiro Leal

O contexto no qual se manifestam as mudanças estruturais no Estado e na sociedade brasileira nas últimas décadas está diretamente relacionado com as transformações na dinâmica da acumulação capitalista. Os movimentos que caracterizam esse processo, já retratados por autores como David Harvey (2011), François Chesnais (2010), Saskia Sassen (2010), dentre outros, são marcados pela crise econômica e financeira em nível mundial, trazendo entre as consequências a reestruturação produtiva e o rearranjo no formato organizacional dos atores econômicos. A crise mencionada e a falência das políticas neoliberais refletem-se sobre as cidades e reduzem a capacidade de financiamento do Estado, o que fortalece o papel do mercado e dos investimentos privados e cria um novo ciclo de acumulação urbana.

A formação de corporações e fusões como parte do formato organizacional das empresas privadas representa uma estratégia capitalista antiga, já mencionada por Karl Marx em sua obra *O Capital*, na qual ele afirma ser essa uma forma clássica utilizada pelos capitalistas visando fortalecer sua capacidade concorrencial e de monopólio de mercado, bem como de se contrapor aos instrumentos de regulação criados pelo Estado para mediar os conflitos de interesses presentes entre as frações capitalistas e dessas com a sociedade. Embora Marx se tenha antecipado nas suas previsões ao observar a necessidade de centralização e concentração do capital, o contexto da atual conjuntura econômica e os avanços tecnológicos favoreceram o surgimento de formatos de corporações bem mais eficazes à ação do mercado. Por meio da liderança do mercado financeiro, foram sendo ampliadas as redes informacionais (CASTELLS, 2000) que agilizaram sobremaneira a circulação do dinheiro e a consequente realização do lucro e da mais-valia. Esses fatores também exigiram das demais frações capitalistas um esforço no sentido de ultrapassar o modo clássico de concorrência para um efetivo papel

de monopólio, não mais por meio de fusões tradicionais mas por intermédio de sistemas de governança corporativa.

Esses sistemas correspondem a mudanças internas e externas na forma de administrar as empresas. Do ponto de vista endógeno, os processos se relacionam a normas, instrumentos jurídicos, políticas de recursos humanos e à criação de instituições que objetivam agilizar as relações entre os atores envolvidos na corporação. Exteriormente, as organizações corporativas envolvem acionistas, clientes, credores, fornecedores e toda uma gama de *stakeholders*, que passam a integrar as empresas e fortalecem a sua capacidade de exercício de monopólio.

[...] a governança corporativa trata das maneiras pelas quais os fornecedores de recursos às corporações se asseguram que irão obter retorno de seus investimentos [...]. Nessa perspectiva, no que se refere à iniciativa privada, a principal preocupação de governos e legisladores deve ser promover ambientes econômico e institucional adequados a esses investimentos. (SHLEIFER; VISHNY, 1997, p. 737 apud FONTES FILHO, 2008).

O que tem sido observado no comportamento recente do mercado imobiliário brasileiro são associações, fusões e sociedades anônimas que passam a ser criadas com outros ramos do mercado capitalista, tais como o capital financeiro, industrial, comercial e de serviços. Para cada *Master Project* é possível a criação de sociedades de acionistas que permitem aumentar e garantir os investimentos e a realização mais rápida do lucro. Essas associações, via de regra, têm duração proporcional ao tempo do investimento, cessando quando da conclusão das obras e, por vezes, até o término das vendas.

Advogamos que esses formatos de corporações neoliberais, que se sustentam mediante as articulações dos agentes econômicos entre si, têm levado ao crescimento da importância do poder de monopólio sobre o espaço urbano, retraindo a capacidade de gestão e de governabilidade do Estado.

No caso brasileiro, enquanto tradicionalmente vigora uma governança do tipo clássico na qual a articulação dos atores econômicos com o Estado se dá por meio das elites políticas, que mantêm padrões de governança de forma patrimonialista e clientelista, no formato corporativo a associação entre as frações das elites e o Estado vem-se proces-

sando nas formas de gestão compartilhada (parcerias). (LEAL, 2011).

Neste artigo, procuraremos evidenciar de que forma o poder das corporações imobiliárias vem afetando a produção do espaço da metrópole do Recife e retraindo o papel do planejamento no território das cidades e nos mecanismos institucionais democráticos.

A 'Des'governança estatal e a governança corporativa

Como dito anteriormente, o fortalecimento das corporações globais tem funcionado como uma das estratégias do capital com vista ao monitoramento de novas competências, tecnologias e liderança de mercado, mobilizando capacidades e oportunidades, visando ao pioneirismo em produtos e serviços, operacionalização com base na flexibilidade e eficiência produtiva, financeira e organizacional.

No caso brasileiro, se visto sob a ótica do mercado imobiliário, esse movimento tem-se evidenciado na crescente privatização e na ampliação da capacidade de *lobby* dos agentes econômicos, bem como na diminuição dos espaços institucionais democráticos, nos quais os arranjos de governança deveriam firmar-se, como meio de barrar os avanços do capital e suas consequências danosas para as nossas cidades.

O que se visualiza é uma corrente inversa na qual há uma baixa efetividade dos mecanismos institucionais de gestão democrática e uma fragilização do sistema de planejamento urbano, frente às práticas de governança corporativa efetuadas pelo mercado. É preciso, no entanto, ir mais fundo quanto às razões que levam os instrumentos de planejamento, como planos diretores e canais participativos, a exemplo dos conselhos e conferências, a perder sua efetividade, no caso do município do Recife.

Esse fato corresponde, sobretudo, aos formatos das engenharias dos governos municipais, sempre atrelados às oscilações políticas e partidárias e às posturas adotadas com respeito aos arranjos institucionais que configuram os sistemas de gestão e governança do próprio governo. A ótica do empresariamento das cidades brasileiras, adotada pela maior parte dos gestores, não tem sido apenas induzida por razões de natureza exógena, a exemplo da Copa 2014, mas é parte das propostas de planejamento e gestão dos próprios governos locais, quando visam atrair investimentos para as ações de caráter estruturador.

Nesse sentido, as intervenções de grande impacto nas metrópoles, na prática conduzidas por articulações de governança do tipo corporativo, passaram a ser assim bem-vindas ao receituário empreendedor dos governos, apesar das resistências demonstradas pela sociedade civil à presença desses megaempreendimentos.

À revelia do papel de coibição exercido pelos instrumentos de regulação urbanística em vigor sobre projetos de impacto para a cidade, sua ação não tem sido suficientemente forte para impedir que a força do mercado supere a fragilidade do planejamento das cidades.

Dentre as consequências mais visíveis desse processo podem ser enumeradas:

- O fortalecimento e o crescimento vertiginoso da acumulação urbana nas cidades brasileiras;
- A intensificação das ações dos agentes imobiliários à revelia do planejamento estatal;
- A crescente privatização do Estado no contexto dos megaprojetos e dos megaeventos urbanos.

Os *Master Projects* e Novos Ares do Desenvolvimentismo na Região Metropolitana do Recife

Assiste-se hoje a uma verdadeira corrida pelos grandes investimentos em projetos urbanos associados à preparação das cidades para a recepção de megaeventos, com destaque para a Copa do Mundo de 2014, que envolveu 12 cidades brasileiras, e os Jogos Olímpicos de 2016, que ocorrerão no Rio de Janeiro (VAINER; NOVAIS; OLIVEIRA, 2012) (Figura 1).

Figura 1: Projetos de Arenas para a Copa do Mundo de 2014

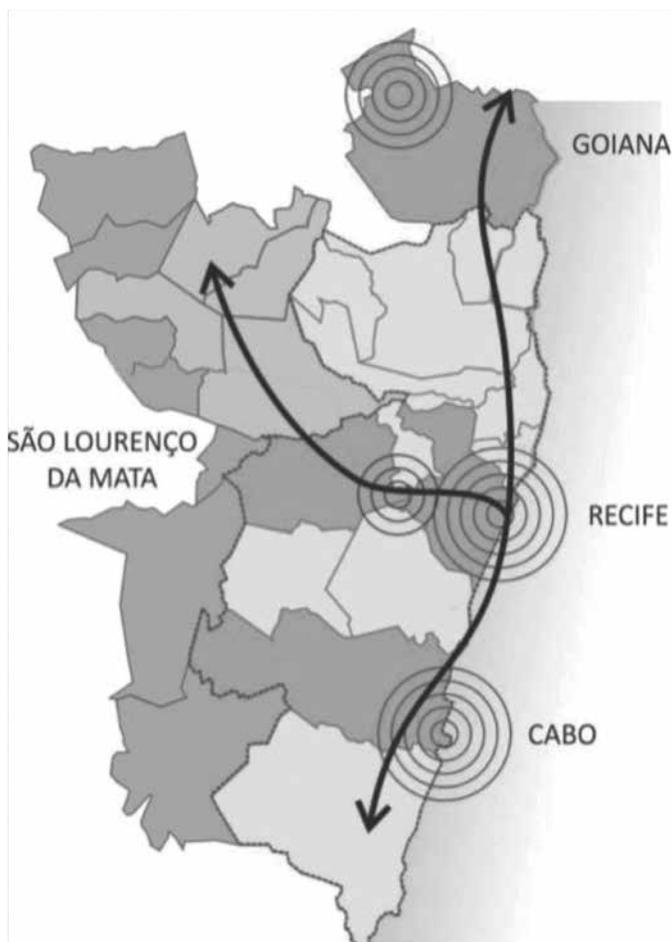


Fonte: Midea (2014).

Dentre os exemplos de *Master Project* estão as Cidades e os Bairros Planejados que têm emergido como uma inovação no produto imobiliário, difundindo-se nas áreas periurbanas das metrópoles. Nesse contexto, intervenções físicas de grande impacto, sustentadas por vultosos investimentos públicos e privados, associadas à construção de uma imagem atrativa da cidade para o mercado global, caracterizam um modelo de desenvolvimento apoiado no que David Harvey denomina empreendedorismo urbano.

O ciclo recente de empresariamento pelo qual passa a Região Metropolitana do Recife pode ser atribuído ao crescimento econômico e aos novos ares de desenvolvimentismo que vêm atravessando o estado de Pernambuco e alguns municípios metropolitanos. Despontam dentre esses: Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho, em função do Complexo Portuário de SUAPE e da instalação da Refinaria Abreu e Lima, que atraíram grandes investimentos industriais e imobiliários para a região; Camaragibe e São Lourenço da Mata, sedes da Cidade da Copa e da Arena Pernambuco, respectivamente; Jaboatão do Guararapes, local de expansão natural de Recife; e Goiana, localizado fora da Região Metropolitana do Recife (RMR), onde está sendo instalado um parque industrial de grande porte (Figura 2).

Figura 2: Região Metropolitana do Recife e os Polos de dinamização econômica



Fonte: Mello (2014).

Embora entre 2013 e 2014 tenha havido uma retração no mercado imobiliário em Pernambuco, empreendimentos de grande vulto vêm sendo projetados ao longo dos últimos anos, sendo a maior parte deles oriundos de futuros lançamentos a serem realizados por grandes empresas imobiliárias em associação do tipo corporativo.

Exemplos desses tipos de empreendimentos são os chamados *Master Projects* de “Cidades Planejadas”, previstos para serem implantados em localidades onde estão sendo instalados complexos industriais de grande porte (Figura 3).

Figura 3: Empreendimentos de Cidades Planejadas em PE e Sistema de Consorciamento Corporativo entre Grupos de Empreendedores

EMPREENDEIMENTOS – CIDADES PLANEJADAS		
EMPREENDEIMENTO	EMPREENDEDORES	LOCAL
ATLÂNTICA	CAVALCANTE PETRIBU, GL EMPREENDEIMENTOS, MOURA E QUEIROZ GALVÃO	GOIANA
CONVIDA SUAPE	MOURA DUBEUX E CONE S.A.	CABO DE SANTO AGOSTINHO
CIDADE NOVA ¹	CYRELA BRAZIL REALTY E QUEIROZ GALVÃO	IPOJUCA
SEM NOME DEFINIDO	RIO AVE EMPREENDEIMENTOS	CABO DE SANTO AGOSTINHO
INVESTIMENTO SERÁ ANUNCIADO HOJE	FMSA (formada por A.B. Côte Real, Romarco, casa Grande Engenharia, Consulte Engenharia e MASF)	CAMARAGIBE
NORTHVILLE ²	AWM ENGENHARIA, SÃO BENTO INCORPORAÇÕES E CA3 CONSTRUTORA	GOIANA
CIDADE DA COPA ²	ODEBRECHT PARTICIPAÇÕES E INVESTIMENTOS	SÃO LOURENÇO DA MATA
ALPHAVILLE PERNAMBUCO ²	ALPHAVILLE DESENVOLVIMENTO URBANO	JABOATÃO DOS GUARARAPES
SEM NOME DEFINIDO ²	PERNAMBUCO CONSTRUTORA	SÃO LOURENÇO DA MATA

¹ Nome preliminar ² Complexos já anunciados
 FONTE: Jornal do Commercio

Fonte: NUGEPP, 2012.

Esse modelo tem atraído os grandes grupos do mercado imobiliário brasileiro, como meio de acelerar o circuito de venda de seus produtos e viabilizar lucros em grandes empreendimentos utilizando o *marketing* das cidades verdes e integradas por infraestruturas e serviços por meio de tecnologias.

Os conceitos de “Cidades Planejadas e Inteligentes” representam nomenclatura bastante familiar de experimentos que vêm sendo realizados em cidades europeias, americanas, japonesas, dentre outras, e, em geral, se articulam a dois vetores principais: o uso da tecnologia aliado à sustentabilidade ambiental, ou seja, uma “Cidade Inteligente” aliará, em tese, capacidade tecnológica, de modo a difundir aos cidadãos informações e serviços para todos os setores urbanos e sustentabilidade ambiental por intermédio do uso de energias limpas e renováveis.

Os *slogans* “Cidades Planejadas” e “Cidades Inteligentes” têm servido como *marketing* para parte das grandes empresas para venderem inovações no produto imobiliário, sendo também marcos de um novo formato de “Convenção Urbana” (ABRAMO, 1995) e de Governança Corporativa.

As inovações na tipologia e morfologia dessas “Cidades Planejadas” são megaempreendimentos em áreas loteadas e reservadas para a construção de cidades dentro de cidades, reunindo em um só

local: *shoppings*, hotéis, hospitais, escolas, imóveis residenciais, lojas comerciais, etc. Apesar do discurso da sustentabilidade ambiental, as vinculações desses empreendimentos com a fisionomia da paisagem urbana e da cultura local são restritas, evidenciando-se como “quistos” dentro de um espaço urbano despreparado para recebê-los. Como fraturas ou fractais, podem ser identificados com o que David Harvey (2005) conceitua como modelo de flexibilização do espaço, dentro de uma geografia desigual e fragmentada.

O planejamento, a gestão e a regulação por parte do poder público, bem como o controle social sobre esses territórios tornam-se prementes, de modo a evitar o adensamento em excesso dos núcleos urbanos, e os impactos negativos, como a favelização e a degradação socioambiental dos municípios. Nesse contexto, deve-se fortalecer o planejamento e a governança democrática na qual todos os atores integrantes dos interesses em jogo possam exercer a função de articulação entre o Estado, a sociedade civil e o mercado. Desse modo, as formas de governança corporativa que permeiam o sistema de gestão, incorporação e investimentos desses projetos, embora se caracterizem pela inovação na medida em que congregam diversas empresas em torno dos empreendimentos, não devem sobrepor-se ao papel do Estado nas esferas federal, estadual e municipal, nem levar à fragilização do papel do planejamento e da gestão governamental.

Em Pernambuco, alguns desses empreendimentos estão sendo projetados para ocupar áreas rurais pertencentes a antigas usinas ou engenhos de cana-de-açúcar, induzindo à valorização da renda fundiária rural. Essas áreas, atingidas durante longo tempo pela crise açucareira, são de propriedade de grupos oligárquicos que estão se consorciando com empresas imobiliárias pertencentes a grupos locais e nacionais, tendo sido o uso do solo transformado em alta rentabilidade no mercado.

A associação entre capital fundiário rural, capital industrial e capital financeiro, transmutando-se em capital imobiliário, é uma das características do tipo de acumulação urbana recente na Região Metropolitana do Recife (Figura 4).

Queremos alertar para o grau de complexidade dos processos de gestão e governança, públicos ou privados, desses grandes empreendimentos que irão afetar diretamente o cotidiano da população dos municípios que sofrerão intervenções, sob o ponto de vista do trânsito, da mobilidade urbana, da segurança, da saúde, da educação, da habitação, do meio ambiente e do planejamento e gestão urbana (Figuras 5 e 6).

Figura 4: Mapa de Localização do Projeto Cidade Nova a ser implantada na Usina Trapiche



Fonte: Memorial Descritivo do Projeto Cidade Nova Fonte: Multiconsultoria, 2011.

Figura 5: Maquete Gráfica de Projeto “Convida Suape” a ser implantado no Município do Cabo



Fonte: Grupo (2012).

Figura 6: *Master Plan* da Cidade da Copa, a ser implantada no entorno da Arena Pernambuco



Fonte: Marques (2012).

Outra tipologia de empreendimento diz respeito às infraestruturas de mobilidade urbana, dentre as quais a Via Mangue, obra de grande porte executada na cidade do Recife, objetivando melhorar o trânsito na zonal sul e servir de apoio à Copa 2014. A via em dois sentidos margeia o Parque dos Manguezais. Sua execução ampliou, ainda mais, a atuação do mercado imobiliário nos bairros de Boa Viagem e Pina, cujo crescimento se apoiou no *marketing* de maior fluidez no trânsito, amenidades físicas e novas paisagens garantidas pela proximidade com o Parque (Figura 7).

A instalação da Arena Pernambuco contou ainda com um conjunto de obras: corredores exclusivos de ônibus (BRT), além da expansão do metrô. O BRT do Corredor Caxangá – Leste/Oeste, único executado até o momento, possui 12,5 km de extensão e liga as zonas leste e oeste do Recife, com a capacidade para transportar 126 mil passageiros. O Projeto incluiu a construção de três elevados, um túnel e um viaduto e teve um custo de R\$ 74 milhões, sendo o contrato público realizado pelo governo

de Pernambuco, cabendo a execução ao Consórcio Mendes Júnior-Servix¹ (Figura 8).

Figura 7: Projeto da Via Mangue, com via elevada margeando área de reserva de mangue



Fonte: Recife (s.d.).

Figura 8: Maquete Gráfica de Projeto BRT Corredor Leste Oeste



Fonte: Recife (2011).

¹ O BRT, principal aposta de mobilidade na Copa, funcionou com limitações na maioria das cidades-sede em decorrência de atrasos nas obras. O Recife não conseguiu, ainda, operar 100% da capacidade dos corredores, dois meses após o fim do mundial” (PASSOS, 2014).

Dentre os projetos associados à Via Mangue destaca-se a construção do *Shopping Rio Mar* situado no Bairro do Pina. Esse empreendimento também favoreceu a instalação no seu entorno de imóveis comerciais e residenciais explorados pelas grandes construtoras locais. Pertencente ao Grupo JCPM, que atua nos setores de Comunicação, *Shopping Centers* e Imobiliário, neste último está associado a empresas do ramo em várias partes do país (Figura 9).

Figura 9: *Shopping Riomar* – empreendimento privado de grande porte próximo à Via Mangue



Fonte: Riomar (s.d.).

Outro empreendimento de grande impacto para cidade é o Projeto Novo Recife, a ser localizado no Cais José Estelita, nas proximidades do Centro Histórico do Recife, estando prevista para o mesmo a construção de 12 torres, entre 20 e 40 pavimentos. De responsabilidade do Consórcio Novo Recife, constituído pelas construtoras Queiroz Galvão, Moura Dubeux, Ara Empreendimentos e GL Empreendimentos, esse projeto tem uma gestão baseada em um modelo característico de governança corporativa. Recebeu o apoio da administração municipal que permitiu o seu licenciamento, e do Governo do Estado, sem que houvesse

restrições à implantação do mesmo nos moldes propostos pela iniciativa privada. Trata-se de um típico exemplo de penetração dos interesses econômicos no seio do estado, o que provoca rupturas reais no sistema de planejamento e gestão da cidade (Figura 10).

Figura 10: Maquete Gráfica do Projeto Novo Recife, exemplo de especulação imobiliária e segregação social



Fonte: Cavalcanti (2012).

Ressalte-se que a execução do projeto vem encontrando barreiras e forte resistência de setores da sociedade civil no sentido de impedir a sua construção nos moldes propostos. A polêmica instaurada nas instâncias de gestão e controle social, a exemplo do Conselho em Desenvolvimento Urbano, consolidou-se com a mobilização, por meio das redes sociais, que culminou com a ocupação da área pelo chamado movimento “Ocupe Estelita”. Essa ocupação recebeu o apoio de organizações de classe e houve reações de solidariedade de diversos setores, incluindo o embargo da obra pelo IPHAN. A força adquirida pelas pressões do movimento resultou na abertura de um canal de negociação com a Prefeitura do Recife, no sentido da revisão do projeto, processo esse que ainda se encontra em andamento (Figura 11).

Figura 11: Foto do Movimento Ocupe Estelita



Fonte: Especulação (2012).

A Força dos Agentes Econômicos e a Fragmentação do Planejamento Democrático

O conceito do “direito à cidade”, com referência à obra de Henri Lefebvre (2001), norteou reformas institucionais relevantes que atingiram tanto o aparato legal, delimitador da política urbana nacional, como a estrutura administrativa que orienta a implementação das políticas públicas urbanas executadas pelos municípios. As conquistas alcançadas com a promulgação, em 2001, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257) e com a criação, em 2003, do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, são reflexos dessa concepção. Apesar dos avanços presentes nos sistemas de regulação oriundos desses instrumentos, tais como planos diretores, conselhos e conferências nos níveis federal, estadual e municipal, a função social da propriedade articulada aos processos de regularização fundiária, a institucionalização de zonas especiais de interesse social, etc., a prática do planejamento urbano no Brasil vem-se mostrando inócua, estando sujeita à captura dos agentes hegemônicos dos capitais investidos na produção do espaço. Desse modo, há uma forte ameaça à efetividade desses mecanismos, frente à força que vêm adquirindo os agentes econômicos

nos espaços institucionais de gestão democrática e na sua ação sobre o território da cidade.

A consequência direta desse processo de hegemonia dos agentes econômicos é a fragmentação do planejamento democrático, demonstrado pela fragilidade da estrutura político-institucional estatal e pelo desequilíbrio de poder entre os agentes sociais na disputa pela apropriação do espaço, o que evidencia uma governança urbana inversa na regulação do espaço.

Nesse cenário, assiste-se, nas metrópoles brasileiras, a uma avalanche de megaprojetos que são alavancados por uma série de instrumentos e artifícios utilizados pelas grandes empresas para fazer face à implantação de *Master Projects* e às suas articulações com o Estado, visando viabilizar os seus investimentos. Como mencionamos, as estratégias mais comuns têm sido a associação desses agentes na forma de governança corporativa e as parcerias público-privadas. Os sistemas de governança que conformam o formato organizacional das empresas corporativas têm provocado a emergência de novos atores no contexto da disputa pelos interesses hegemônicos presentes no aparelho de Estado, favorecendo o monopólio sobre o espaço das cidades (Figura 12).

Figura 12: Sistema de governança corporativa.



Fonte: IBGC, s.d.

Nesse sentido, a governança corporativa contrapõe-se à governança democrática, levando a que a disputa pela hegemonia, que durante os anos 1980 e 1990 favorecia os interesses populares, passe a ampliar os interesses privados dentro do Estado.

Essa fragilização do papel do Estado tem como consequência a fragmentação do planejamento democrático e de seus instrumentos e mecanismos de gestão, a exemplo dos planos diretores, que têm sido esvaziados na sua função de regulação e controle do uso e ocupação do solo urbano e dos mecanismos de participação e controle social, hoje ofuscados e manipulados pela presença dos agentes do mercado imobiliário.

O palco e as arenas, onde se têm revelado a força do *lobby* dos agentes imobiliários e de suas representações políticas, são justamente as esferas democráticas onde estão presentes as entidades de classe, da sociedade civil e dos movimentos populares.

No caso das instâncias de planejamento e gestão do município do Recife, pode-se afirmar estar havendo uma crise de legitimidade no governo local no que se refere ao seu papel de mediador dos conflitos de interesses entre o mercado e a sociedade civil, ocorrendo uma retração nas suas funções de formulação das estratégias de planejamento e desenvolvimento para a cidade. Essa constatação é verdadeira, sobretudo em relação ao papel do Conselho de Desenvolvimento Urbano, onde tem sido observada uma crescente influência das representações de classes vinculadas ao segmento do mercado imobiliário local. É dentro deste Conselho, canal instituído para exercer um controle sobre a gestão democrática da cidade, que vem ocorrendo a presença dos representantes das construtoras interessadas em derrotar os grupos que conformaram o movimento Ocupe Estelita, que lutam por um projeto menos impactante para a área do Cais José Estelita. Essas construtoras representam o Consórcio Novo Recife e têm assento legítimo no fórum do CDU por meio de sua entidade de classe, mas usam a força do *lobby* para impor à cidade um projeto no qual os requisitos dos direitos urbanísticos não são respeitados, incluindo a democratização do espaço em questão para uso coletivo.

O processo decisório no espaço dessa instância de gestão, cuja atuação deveria ser pautada pelo exercício democrático, tem sido marcadamente voltado para o empresariamento da cidade, por meio da aprovação de *Master Projects* que subordinam a produção do espaço aos interesses hegemônicos do capital, como é o caso do Projeto Novo Recife.

Como se não bastasse, a ampliação do espaço de ingerência dos agentes econômicos vem sendo reforçada por uma crescente privati-

zação na esfera do Governo do Estado, retratada por uma verdadeira onda de parcerias público-privadas em intervenções voltadas para a expansão do crescimento nos polos de dinamização econômica. Essas parcerias são mais significativas no setor das infraestruturas viárias e de mobilidade urbana, o que reforça a hegemonia dos grandes grupos empresariais e a crescente tendência ao fortalecimento das formas de governança corporativa dos segmentos do mercado privado.

As ações desses atores não são norteadas por estratégias de planejamento da ocupação do território, pautando-se pelo *laissez-faire* e pela fragmentação das intervenções, de acordo com o “bem-querer” dos interesses do mercado sobre o espaço urbano.

[...] na “parceria público-privada” do estado neoliberal, o Estado e os interesses privados colaboram intimamente para coordenar suas atividades em torno do objetivo de aumentar a acumulação de capital, o que leva a que os regulados comecem a escrever as regras da regulação, enquanto o modo de tomada de decisão “público” se torna cada vez mais opaco (HARVEY, 2006, p. 27).

Assim, podemos parodiar Harvey quando se reporta à face opaca do Estado no seu papel de regulação do espaço das cidades, ao assumir a função de reforçar as estratégias de acumulação urbana do capital em detrimento do fortalecimento dos espaços e instrumentos democráticos que favoreçam os interesses da sociedade.

Conclusões

Gostaríamos de concluir este artigo com algumas questões que norteiam as nossas preocupações com respeito às tendências atuais do cenário que se configura em nível nacional e local, no qual crescem os indícios de oportunismo dos agentes econômicos para imporem seus interesses hegemônicos, ante a condição de financiadores do espaço urbano. Que consequências acarretarão sobre o empoderamento dos cidadãos e da construção da cidadania?

Como a sociedade civil e os setores populares urbanos vêm reagindo à provável acentuação da influência dos agentes econômicos nos processos de governança das cidades? Até que ponto há uma percepção de que os espaços institucionais democráticos vêm sendo substituídos pelo comprometimento do Estado com os agentes econômicos? Quais

as repercussões dessa retração sobre o projeto democrático-popular? Quais os cenários dos processos de governança das corporações capitalistas e como eles se refletirão sobre a acumulação urbana das cidades?

Esperamos que este trabalho tenha ajudado a refletir sobre essas questões e contribua para subsidiar outros estudos, bem como aponte novas referências para pensar a acumulação urbana das nossas cidades.

Referências

- ABRAMO, P. A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutividade e o capital. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, 1995.
- CASTELLS, M. A Sociedade em Redes. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- CAVALCANTI, E. Projeto Novo Recife, no Cais José Estelita, é aprovado em reunião polêmica. *Blog da Engenharia*, 30 dez. 2012. Disponível em: <<http://blogdaengenharia.com/projeto-novo-recife-no-cais-jose-estelita-e-aprovado-em-reuniao-polemica/>>. Acesso em: 5 set. 2014.
- CHESNAIS, F. Mundialização: O capital financeiro no comando. *Revista Outubro: Revista do Instituto de Estudos Socialistas*, n. 5, 2010. Disponível em: <http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/05/out5_02.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2014.
- ESPECULAÇÃO imobiliária, a “menina dos olhos” do Brasil. *Revista Babel*, 11 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.revistababel.com.br/especulacao-imobiliaria-a-menina-dos-olhos-do-brasil/>>. Acesso em: 5 set. 2014.
- FONTES FILHO, J. R.; PICOLIN, L. M. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 6, p. 1163-1188, nov./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n6/07.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2014.
- GRUPO Moura Dubeux lança o Conviva Suape, complexo multiuso de R\$ 6,5 bilhões. *Diário de Pernambuco*, Recife, 15 maio 2012. Disponível em: <<http://www.old.diariodepernambuco.com.br/economia/nota.asp?materia=20120515113309>>. Acesso em: 16 maio 2013.
- HARVEY, D. *Spaces of global capitalism: towards a theory of uneven geographical development*. London; New York: Verso, 2006.
- _____. *A produção capitalista do espaço*. Tradução de Carlos Szlak. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2005. 252 p.
- _____. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. S. d. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/inter.php?id=18164>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

- LEAL, S. R. Papel dos Agentes Econômicos na Governança das Metrôpoles Brasileiras: Inovações e Impactos Territoriais dos Grandes Empreendimentos Imobiliários. *Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.
- LEFEBVRE, H. *O Direito à Cidade*. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.
- MARQUES, F. Sustentabilidade: especialista cobra 'ponto de partida' na Copa de 2014. *Globo Esporte*, 13 set. 2009. Disponível em: <<http://globoesporte.globo.com/futebol/copa-do-mundo/noticia/2012/09/sustentabilidade-especialista-cobra-ponto-de-partida-na-copa-de-2014.html>>. Acesso em: 16 maio 2013.
- MELLO, G. M. S. Transformações na Dinâmica Territorial de São Lourenço da Mata: da “Cidade da Copa” aos Novos Empreendimentos Imobiliários. 2014. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.
- MIDEA Carrear na climatização da Copa do Mundo 2014, *Polo Ar Condicionado*, 21 jan. 2014. Disponível em: <<http://blog.poloar.com.br/midea-carrier-copa-2014/>>. Acesso: 26 set. 2014.
- PASSOS, T. Para onde está caminhando o transporte público no Grande Recife?. *Diário de Pernambuco*, Recife, 5 set. 2014. Disponível em: <<http://blogs.diariodepernambuco.com.br/mobilidadeurbana/2014/09/para-onde-esta-caminhando-o-transporte-publico-no-grande-recife/>>. Acesso em: 20 nov. 2014.
- RECIFE: Obras do Corredor Leste-Oeste começam hoje na Caxangá. *Portal Mobilize*. Disponível em: <<http://www.mobilize.org.br/noticias/1239/recife-obras-do-corredor-lesteoeste-comecam-hoje-na-caxanga.html>>. Acesso em: 17 set. 2014.
- RECIFE. *Via Mangue*. Recife: Prefeitura da Cidade do Recife, s.d. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/ViaMangue.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2014.
- RIOMAR. *Web Luxo*, s. d. Disponível em: <<http://www.webluxo.com.br/menu/negocios/12/shopping-riomar-recife.jpg>>. Acesso em: 16 maio 2013.
- SASSEN, S. *Sociologia da Globalização*. Tradução: Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2010. 240 p.
- VAINER, C., NOVAIS, P.; OLIVEIRA, F. L. Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos. In: OLIVEIRA, F. L. et al. (Org.). *Grandes projetos metropolitanos*: Rio de Janeiro e Belo Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

Estado, atores políticos e governança

Eduardo Marques

Este artigo apresenta e discute elementos associados à utilização do conceito de governança urbana em estudos sobre política e políticas públicas em cidades. As políticas públicas são atravessadas por conexões entre diversos atores, estatais e não estatais, cruzando fronteiras organizacionais e influenciadas por diversas instituições. Essas interações envolvem conflitos, interesses, ideias e desigualdades de recursos políticos. Embora esses elementos sejam quase indiscutíveis na literatura internacional, e mesmo nacional que trata de políticas públicas, têm pequena influência nos estudos urbanos latino-americanos.

Introduzir um quadro conceitual que permita incorporar tais elementos ao estudo de políticas e política urbanas é o objetivo deste artigo. Acredito que o conceito de governança pode ajudar a preencher essa lacuna. A governança, no entanto, tem significados diferentes (RHODES, 1996; STOKER, 1998), e é mesmo possível afirmar que alguns autores esperem do termo mais do que um conceito pode entregar (KOOIMAN et al., 2008). Na América Latina, governança tem circulado com significados bastante diversos, alguns deles fruto de uma incorporação acrítica da divulgação internacional do conceito, o que resulta em uma substancial cacofonia.

Neste artigo, pretendo contribuir para a construção de uma definição analítica de governança que amplie o foco de estudos de políticas no Brasil para além do governo e, ao mesmo tempo, integre o estudo da política (politics) com o das políticas (policies), especificando os elementos sob investigação ao invés de apenas nomeá-los. Conceituo governança como os padrões de relação entre atores estatais e não estatais, conectados por relações formais e informais, legais e ilegais, no interior de ambientes institucionais específicos e fortemente influenciados pelos legados políticos e de políticas de cada setor de política pública. Definido dessa forma, o conceito deixa em aberto a possibilidade de várias configurações de poder e resultados políticos diversos, mas também evita pontos de vista normativos que estabeleçam previamente os resultados a encontrar nas análises.

Antes de realizar esse esforço de construção conceitual, entretanto, é necessário sistematizar os pontos de vista que a meu ver têm ficado implícitos no debate, discutindo criticamente os principais usos do conceito governança no Brasil. Assim, defino e debato na seção seguinte o que denomino as seis ficções presentes nos debates brasileiros, para apresentar em seguida um conceito alternativo de governança. Na terceira seção, discuto os principais elementos a incorporar ao estudo de padrões de governança em cidades brasileiras. A conclusão, por fim, sumariza as principais afirmações do artigo.

Os usos de governança

O termo governança tem sido usado com significados muito diferentes, mas não pretendo discutir detalhadamente essas definições, tarefa já realizada em detalhes por outros autores (RHODES, 1996; STOKER, 1998). Por vezes, a palavra foi utilizada apenas como uma metáfora para governo (WILSON, 2000; WILSON et al., 2011). Em muitos outros casos, o conceito designava o governo em políticas com forte interdependência, tais como questões metropolitanas ou gestão da água, com diferentes ênfases na participação social (JACOBI, 2005; ABERS; KECK, 2009). Em geral, porém, é possível dizer que a ideia de governança, no Brasil, esteve associada a duas formas de organizar o governo, levando a dois diferentes conjuntos de resultados, discutidos a seguir.

Gestão pública, redução do Estado e integração de atores privados

Neste caso, o termo governança surgiu na década de 1990 para designar um processo específico de elaboração de políticas com clara associação com a reforma do Estado - Estado mínimo e gestão pública gerencial. A construção do conceito, nesse caso, partiu de um diagnóstico sobre as falhas do Estado na promoção do desenvolvimento (econômico), levando a um receituário do que seria necessário construir a fim de reformá-lo, permitindo melhores políticas com menos governo. Ao longo do tempo, entretanto, o receituário do que fazer foi sendo transformado.

Muitas foram as linhas que levaram a esse ponto de vista da governança permeada por uma visão negativa do Estado influenciada pela Nova Gestão Pública. Dentre elas, devo listar a crise das grandes econo-

mias ocidentais nos anos 1970, a busca por uma maior eficiência, a introdução da concorrência com empresas privadas e a importação de ferramentas de gestão do setor privado para a gestão pública. Tal visão permeou grande parte das políticas promovidas por governos e entidades multilaterais para o chamado Sul global (BANCO MUNDIAL, 1989; OCDE, 1995). Após alguns anos e depois de diversas reformas mal sucedidas, entretanto, ficou evidente que a prescrição neoliberal centrada apenas na redução do Estado não seria suficiente para promover o desenvolvimento (MOORE, 1993).

Desenvolveu-se então uma segunda geração dessa mesma literatura, centrada em novas funções do Estado, especialmente as dedicadas à regulação. Essa agenda ecoava os debates do neoinstitucionalismo na economia, os quais associavam os níveis de desenvolvimento econômico às instituições presentes em um certo país (NORTH, 1990). Segundo essa geração de estudos propositivos sobre o Estado, ao invés de reduzi-lo seria necessário reformulá-lo para separar suas capacidades de regulador das já antigas atividades ligadas à promoção direta do desenvolvimento. O receituário incluía a criação de novas agências para a regulação e a promoção da produção privada de bens públicos, bem como a construção de estruturas de incentivos, com uma intensidade tão grande que autores como Raco (2013) sustentaram a construção de um “capitalismo regulatório” nas políticas urbanas no caos inglês. Dentre os promotores dessa visão encontram-se de forma destacada os governos britânico e norte-americano, mas também organizações multilaterais, especialmente o Banco Mundial e a OCDE (OCDE, 1995). Na década de 1980, essas organizações promoveram políticas de ajuste estrutural em países pobres e em desenvolvimento, mas ignoraram os contextos e as condições políticas locais.

As falhas dessa geração de políticas levaram a intensas críticas contra essas organizações (externas e internas a elas), e a geração subsequente de políticas integrou, ao menos parcialmente, dinâmicas políticas locais e instituições. Como resultado, temas como corrupção, construção institucional, produção de consensos e cooperação, prestação de contas, legitimidade e sustentabilidade entraram fortemente na agenda dessas instituições desde os anos 1990 (MOORE, 1993). Nas palavras do próprio Banco Mundial: “A África precisa não apenas de menos governo, mas de um governo melhor [...]” (WORLD BANK, 1989, p 5.).

No caso brasileiro, as discussões locais sobre reforma do Estado foram intensas, mas datadas nas administrações de Fernando Henrique Cardoso, nos anos 1990. Segundo os debates então desenvolvidos,

governabilidade e governança deveriam ser mantidos separados e entendidos como duas capacidades diferentes desenvolvidas no interior dos sistemas políticos. A governabilidade remeteria às condições que garantem a decisão em políticas públicas, enquanto a governança deveria ser entendida como as “condições financeiras e administrativas que o governo tem para transformar em realidade as decisões que toma” (BRESSER PEREIRA, 1997, p 7), ou “a capacidade de pôr em prática as decisões dos governos” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 18). A proposta incluía a redefinição das fronteiras do Estado, com áreas exclusivas para a sua ação, e outras que deveriam ser concedidas ou privatizadas. As políticas urbanas ocuparam um lugar de destaque nessa agenda baseada em desresponsabilização do nível federal e criação de incentivos para privatização a ou a concessão de políticas como transportes, habitação, saneamento e limpeza urbana. Essa reforma chegou a aprovar legislações estratégicas para suas propostas, como a relativa às organizações sociais, mas não avançou na sua implementação, até mesmo de acordo com o seu próprio formulador (BRESSER PEREIRA, 2001).

A reforma partiu do pressuposto de que o Estado poderia operar fora do sistema político, ou mesmo da política. Com exceção dos estudos sobre as agências reguladoras, essa linha de análise quase desapareceu desde a década de 2000, principalmente após o início dos governos Lula. Embora autores como Boschi (2003), Diniz (2003), Azevedo (2000) e Azevedo e Mares Guia (2000) tenham produzido análises sobre a reforma do Estado compatíveis com uma compreensão mais densa da produção de políticas, a maior parte dos debates então desenvolvidos apenas defendeu as políticas federais então em implementação (ARAÚJO, 2002). A velocidade do declínio da reforma do Estado em debates acadêmicos revela o quanto a agenda de pesquisa no Brasil é orientada por conjunturas e debates políticos, ao invés de por problemas de investigação, o que torna o acúmulo de conhecimento de longo prazo uma tarefa difícil.

Governança Democrática / Participação Social

Para outra parte significativa da literatura nacional e latino-americana, o conceito de governança está ligado às questões de participação social, democracia, controle social e movimentos sociais em várias áreas de políticas. De certa forma, a governança ocupa aqui o mesmo papel que a ideia de “poder local” ocupou nos debates desenvolvidos na década de 1980, mesclando descentralização, democratização e participação em nível local.

Em termos empíricos, essa literatura concentra-se na recente criação de instituições participativas no bojo da redemocratização brasileira, incluindo a criação de Conselhos de políticas públicas, Orçamentos participativos e Conferências nacionais (CARDOSO; VALLE, 2000; SANTOS, 2002). Por vezes, elas foram vistas como espaços de democracia deliberativa, mas também foram consideradas por outros como arenas neocorporativistas (CORTES; GUGLIANO, 2010).

A maior parte dessa produção não especifica o conceito de governança com o qual está trabalhando, embora a maioria dos textos sugira que a definição inclui certos resultados do governo, como maior *accountability* dos governantes, reconhecimento de direitos e participação no processo de decisão. Tal como acontece na literatura anterior, o Estado é visto com desconfiança, mas nesse caso por ser considerado como uma fonte de controle e tutela, o que poderia ser atenuado pelo desenvolvimento do controle social e da participação institucionalizada. Também de forma semelhante à perspectiva anterior, o termo governança só pode ser aplicado quando o processo político contém determinados elementos ou leva a certos resultados. Mas, enquanto a literatura anterior estava interessada nas mudanças do desenho institucional que conduzem à eficiência, essa linha de argumentação está interessada nas mudanças que aumentam o controle social.

Embora haja exceções, a maior parte dessa produção não leva em conta satisfatoriamente as intensas transformações políticas e institucionais desde a redemocratização, com exceção, obviamente, do aumento da participação social e algumas referências ao federalismo. A consequência é que essa literatura incorporou apenas periféricamente dois elementos centrais para o funcionamento da política e das políticas no momento atual – a importância das dinâmicas eleitorais e dos partidos –, e as especificidades das recentes reformas das políticas públicas. Esses problemas são causados, ao menos em parte, pela tematização da participação e dos movimentos sociais pelo ângulo da autonomia, como se mobilizações não fossem construídas dentro de redes que os conectam a outros atores sociais (incluindo estatais), e como se suas demandas não fossem construídas socialmente em constante diálogo com os enquadramentos políticos e com os conjuntos de direitos e políticas consolidadas em (e por) instituições políticas.

Para sermos completamente preciso, é necessário afirmar que uma parte da literatura mais recente sobre os movimentos sociais, diferentemente, parte do conceito neoinstitucional de encaixe para trazer para

o centro da análise as múltiplas conexões entre o Estado e as organizações da sociedade civil (HoUTZAGER; LAVALLE; ACHARYA, 2004; TATAGIBA, 2011). Tendo mantido uma distância segura da ideia de autonomia dos movimentos, essa linha de investigação tem produzido uma melhor compreensão das múltiplas conexões entre as mobilizações e as instituições políticas. Isso poderia gerar um diálogo fecundo com a noção ampliada de governança apresentado aqui, embora a governança não seja destacada por essa literatura. Por outro lado, tal visão é ainda minoritária no interior dos debates sobre os movimentos sociais e sobre a sociedade civil.

Seis ficções locais e um conceito alternativo de governança

Tomando como base essa breve apresentação da literatura, sumário agora os principais problemas analíticos causados pelos atuais enquadramentos do conceito. Considero que deles decorrem 6 ficções sobre a política e as políticas:

- a. De governo para governança – A governança é considerada como uma alternativa a governo, embora não fique claro de que forma aquela poderia substituir este na formulação e na implementação de políticas, qualquer que seja a ideia de governança que tenhamos. Essa ideia, às vezes implícita, provavelmente se origina no viés antiestatal dos dois paradigmas hegemônicos discutidos anteriormente. Qualquer arranjo de governança envolve grandes quantidades de governo e de ações do Estado, sendo portanto os seus atores absolutamente centrais para a compreensão das situações existentes.
- b. A governança envolveria processos necessariamente positivos e ligados ao bem comum – Para que essa ficção pudesse ser verdadeira, ao menos uma das seguintes condições deveria estar sempre presente na política: i) os atores políticos deveriam sempre estar operando para o bem comum; ii) certos atores deveriam sempre comportar-se dessa maneira, e seriam hegemônicos; iii) algumas instituições deveriam forçá-los a fazê-lo. Os mais variados estudos já demonstraram, de forma cabal, que os sistemas políticos variam substancialmente, mas não parece lógico esperar que qualquer uma dessas alternativas ocorra em um mundo político realista.
- c. A governança faria hierarquias desaparecerem, produzindo horizontalidade – Ao contrário de tal perspectiva, há boas razões para

crermos na reconstrução de hierarquias, ao invés da sua substituição por elementos completamente horizontais. Na verdade, contra o senso comum, a literatura sobre as redes de políticas já demonstrou de maneira eloquente que até mesmo as redes são marcadas por diversas formas de hierarquia, considerando as posições, as estruturas, os acessos e os fluxos contidos nelas (LAUMAN; KNOKE, 1987; MARQUES, 2000; 2003). Além disso, os atores participam de processos políticos com seus recursos e, como as desigualdades de recursos não diminuem pela mera inclusão de outros atores na formulação de políticas, não há razões para acreditar em horizontalidade.

- d. Ao promover a participação, a governança significaria automaticamente mais democracia – A literatura sobre políticas públicas já mostrou que, dependendo das instituições em vigor e das estratégias e ações dos atores envolvidos, a participação institucionalizada pode levar à captura de recursos de forma quase monopolista por grupos organizados, alijando do processo grupos mais necessitados, mas menos organizados e com menor capacidade de organização e vocalização. Isso tende a acontecer especialmente nas estruturas corporativistas, afastando, ao invés de aproximar, os resultados da democracia (PIERRE, 2011).
- e. A governança significaria eficiência ou capacidades – Essa ficção já estava presente na literatura sobre a reforma do Estado, mas sobrevive até hoje com uma ideia de governança local que a define como “processos decorrentes da relação entre governo e sociedade civil na realização dos objetivos públicos” (CKAGNAZAROFF, 2009). Le Galés (2011), diferentemente, define a governança como um “processo ... para atingir objetivos específicos”. A substituição de “público” por “específico”, aqui, remove a unidade normativa e permite que as análises encontrem empiricamente vários resultados. Na prática das ações do Estado, tudo pode dar errado, mesmo que todos os “bons” desenhos institucionais estejam presentes. Descobrir a quem tais objetivos beneficiam deve ser um produto da análise, ao invés de fazer parte do conceito, enviezando os estudos.
- f. A governança envolveria sempre dimensões prescritivas ou normativas – Com isso, o uso do conceito nos deixaria livres para conjecturar sobre o “bom governo” ou “as melhores práticas”. Observemos separadamente as duas dimensões.

Com relação à primeira expressão, autores clássicos como Joseph

Schumpeter e Harold Lasswell já sugeriram, nos anos 1930 e 1940, que a pergunta relevante diz respeito a se especificar para quem o governo é bom, ou “quem obtém o que, quando e onde” (LASSWELL, 1936).

A ideia de melhores práticas, por outro lado, foi intensamente disseminada recentemente por agências multilaterais, como o Banco Mundial. No Brasil, alguns autores desenvolveram o conceito alternativo de boas práticas (Farah, 2007), o qual difere do do Banco Mundial porque permite várias soluções para cada problema de política. Embora esse seja um desenvolvimento importante, ambas as ideias assumem que: i) as políticas podem “viajar” entre os contextos e ii) a concepção e a implementação de boas políticas envolvem, principalmente, encontrar boas soluções técnicas. A literatura sobre as políticas públicas já mostrou intensamente que as políticas “viajam” com grandes dificuldades entre as diferentes condições locais. Por outro lado, é já relativamente consensual que os processos políticos – atores, conflitos, alianças – e as condições locais (instituições, dentre outros) são os elementos que mais explicam os resultados das políticas públicas, e não os seus desenhos. Consequentemente, não é exagero afirmar que aprendemos mais sobre o funcionamento dos governos e de suas políticas por meio do estudo das “piores práticas” (entendendo as políticas que deram errado), do que estudando as melhores e mais bem sucedidas.

Como podemos então definir a governança, de forma a aproveitar as potencialidades do conceito sem incorrer nos problemas discutidos acima? A partir de autores como Stoker (1998) e Le Galès (2011), defino governança como os padrões de relação entre os atores estatais e não estatais, conectados por relações formais e informais, legais e ilegais, que operam nas várias fases da produção de políticas no interior de ambientes institucionais específicos e fortemente influenciados pelos legados políticos e de políticas de cada setor de política pública. Observemos mais de perto os vários elementos dessa definição:

As distinções entre Estado e sociedade e entre política e políticas são analíticas e, apesar de cada um desses campos estar associado a características específicas, inúmeras formas de conexão estão presentes entre eles, o que influencia o processo político. Todas as fases de elaboração das políticas envolvem atores estatais e não estatais que atuam e exercem influência sobre as políticas. O conceito de governança permite a incorporação sistemática de atores estatais e não estatais, sem estabelecer fronteiras rígidas e preestabelecidas entre eles.

Além disso, o processo de decisão política dificilmente é autárquico,

no sentido do poder emanar de um único decisor ou implementador. Quase sempre depende de várias organizações, como já foi discutido intensamente pela literatura das redes de políticas públicas (LAUMANN; KNOKE, 1987; MARQUES, 2000; 2003). No entanto, não me parece que a governança corresponda apenas a um conjunto de redes auto-organizadas, como sustenta Rhodes (2006). Ela é composta também pelas instituições e organizações que cercam os atores conectados por tais redes, bem como por suas configurações e recursos de poder, ou, para usar uma expressão clássica da análise política, a “estrutura de poder” existente em cada caso.

Para outros autores, a governança deveria ser entendida como os arranjos entre os atores baseados em redes de relações, sendo distinta de outras modalidades de produção e de coordenação organizadas por i) Mercados ou ii) hierarquias (RHODES, 1996; 2006). Apesar de concordar novamente com a centralidade das redes, acredito que essa não é necessariamente a melhor interpretação que se pode ter, uma vez que as redes também estão presentes nessas outras formas de produzir coordenação nos mercados, em todas as relações de troca, e nas hierarquias, nas superposições e conexões entre as organizações. Como já sustentava a sociologia relacional de forma eloquente (TILLY, 2000), as redes representam o tecido da sociedade e estão presentes em variadas e mutantes formas de conexão entre os diversos atores.

Outra dimensão importante diz respeito ao fato de a ideia de governança admitir ainda a incorporação de processos ilegais e informais às interpretações sobre as políticas públicas. Muitas vezes, tais processos foram entendidos como ruídos, defeitos ou problemas menores que deveriam (e poderiam) ser eliminados das políticas, sendo desejável que nos concentrássemos apenas em laços formais e intencionais, assim como em processos legais. Diversos autores já destacaram que uma parcela significativa do processo de produção de políticas públicas envolve atividades e relações informais. Vários dos vínculos organizacionais existentes são de fato relações pessoais e informais mobilizadas em ocasiões formais, mas construídos para outros fins ou sem propósito algum. A institucionalização dessas relações em algum momento específico faz parte dos processos de construção e desconstrução dos tipos de vínculo presentes na redes entre pessoas e organizações, e não de um processo acabado e definitivo.

Adicionalmente, uma parte significativa dos processos políticos envolve elementos negativos, falhas, erros, e até mesmo processos

ilegais. Isso acontece não só na América Latina mas também em países com instituições muito mais consolidadas, já descrito pela ideia dos triângulos de ferro nos EUA (FIORINA, 1989), ou pelas dificuldades para orientar as redes entre as organizações. O conceito de governança pode exatamente permitir a incorporação empírica de tais dimensões, embora uma interpretação positiva apriorística de governança impessa que isso aconteça. Como já se mencionou, é apenas a inclusão desse “lado negativo” da governança que pode permitir-nos descobrir por que e quando acontecem dimensões ou processos considerados negativos.

Finalmente, a ideia de governança permite a incorporação em um único conceito analítico de vários padrões de conexão entre os atores e as instituições, o que torna muitas situações comparáveis. A ideia aqui, entretanto, não é apenas a existência de vários padrões de governança em casos distintos, considerando-se suas características. Padrões de governança diversos podem coexistir no mesmo lugar e no mesmo momento, por exemplo, em diferentes áreas políticas ou em aspectos específicos delas. O estudo comparativo desses padrões pode ajudar a compreender como as várias configurações de atores, instituições e redes interagem para criar diversas condições de produção de políticas.

Atores, legados institucionais e políticas públicas

Quais seriam então os mais importantes atores e instituições a considerar, no caso das políticas urbanas?¹ É possível sustentar teoricamente a importância de quatro grupos de atores nos padrões de governança urbana – burocracias e agências estatais de diferentes níveis de governo, políticos e partidos políticos, empresas privadas cujo processo de valorização se baseia na produção da cidade, e os movimentos sociais. Por outro lado, as conexões, disputas e alianças entre esses atores ocorrem no interior de vários contextos institucionais, que também devem ser considerados. Embora parte substancial do que se segue seja de amplo conhecimento, a sistematização das informações ajuda a construir o quadro conceitual proposto.

No Brasil, uma das características institucionais mais abrangentes a ser considerada é o federalismo com três níveis de governo. Na grande maioria dos setores de políticas, o governo federal tem um importante

¹ Em Marques (2013), ensaio uma aplicação desse conceito para mapear os padrões de governança presentes nas políticas urbanas em São Paulo.

papel nos processos decisórios, mas os governos locais (estados ou municípios, dependendo do setor da política) possuem papéis proeminentes na entrega de serviços e em sua implementação (ARRETICHE, 2012). Os legados das políticas públicas, por outro lado, tendem a ser marcados pelo histórico de cada setor, o que define as responsabilidades pelas políticas para cada nível de governo, não apenas em termos legais mas também com relação aos seus prestadores diretos. No caso das políticas urbanas, planejamento, uso e controle do solo, transporte público sobre pneus, coleta de lixo e drenagem urbana estão sob a responsabilidade dos municípios, enquanto transporte público ferroviário, policiamento e regulação ambiental são claramente de controle dos estados. Habitação, controle do tráfego, abastecimento de água, esgotamento sanitário são providos tanto pelos estados como pelos municípios, dependendo da presença de companhias locais e de acordos de concessão. Parte substancial desses serviços é contratada com empresas privadas, o que explica a importância dos capitais do urbano discutidos a seguir. Burocracias locais tendem a ser fracas na maioria dos municípios, apesar de suas capacidades estarem crescendo rapidamente, em grande parte devido aos incentivos das políticas federais (ARRETICHE et al., 2012). Entretanto, mesmo quando pouco insulados e capazes, os atores estatais presentes no setor estão no caminho de produção das políticas públicas, sendo portanto encarregados de uma parcela significativa das decisões, assim como da sua implementação. A consideração dos atores estatais é, pois, fundamental para a compreensão do arranjo de governança de qualquer política.

Essas características do federalismo brasileiro fornecem especificidades importantes para a formação das coalizões políticas locais. Diferentemente do caso dos Estados Unidos, os governos locais têm acesso a recursos financeiros relativamente estáveis para tais políticas no Brasil. Nos municípios maiores e mais ricos, esses recursos têm origem tanto em impostos de base local (IPTU e ISS) quanto em transferências federais. Mas, mesmo municípios pequenos e pobres têm acesso a transferências federais automáticas e/ou direcionadas a políticas (ARRETICHE, 2012). Portanto, apesar de a promoção do crescimento ser um objetivo político importante (e gerar discursos políticos com consequências eleitorais), não é a base mais comum e estável para a coalizão das elites, como no caso das “máquinas de crescimento” de Molotch (1976). Por outro lado, no caso brasileiro, empresas privadas são centrais no financiamento das campanhas eleitorais, por meio de contribuições legais e ilegais. Mas a promoção de discursos em torno do crescimento e da criação de conexões

que alimentem campanhas pode ser alcançada por meio de relações com fornecedores privados de serviços e de obras públicas, ao invés de incorporadoras, como nos casos mais comuns presentes na literatura internacional (e descritos pelo modelo da máquina de crescimento). Essa diferença, baseada em razões políticas e fiscais, pode trazer grande especificidade para as coalizões, quando comparadas com o contexto internacional. No Brasil, as coalizões urbanas podem passar pela terra e pela renovação urbana, mas também por projetos públicos de construção em grande escala, que envolvam pontes, viadutos, túneis, por exemplo.

Outro aspecto institucional central é a presença do que a literatura nacional denomina presidencialismo de coalizão (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Desde o retorno à democracia, nenhum presidente brasileiro obteve controle sobre o poder legislativo, mas a grande maioria da legislação aprovada tem sido enviada pela presidência. Isso ocorre devido à combinação de poderes legislativos nas mãos da presidência e de várias instituições dentro das câmaras legislativas, as quais deram grande poder aos partidos e aos líderes no Congresso, promovendo a disciplina partidária. Some-se a isso a ocupação de posições-chave no executivo, que é intensamente negociada entre a presidência e os partidos políticos, levando a um modelo presidencialista com fortes traços de parlamentarismo. O resultado é um executivo forte (contrariando a hipótese da literatura internacional hegemônica), mas cuja força depende das negociações com os partidos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Embora essa descrição diga respeito ao nível federal, o mesmo tipo de situação se observa localmente, onde “municipalisms de coalizão” também se fazem presentes.

O papel do poder judiciário também tem sido reforçado, tanto no que diz respeito às tendências para a judicialização da política quanto pelos novos papéis ocupados pelo Ministério Público, designado pela Constituição como o defensor dos chamados direitos difusos (ARANTES, 2000). Devido a essa responsabilidade, o Ministério Público pode iniciar um processo judicial sem o envolvimento do indivíduo ou do grupo cujo direito tenha sido violado. Essa nova instituição tem produzido importantes efeitos nas políticas sociais, inclusive nas políticas urbanas.

Apesar de federais, essas características também estão presentes nos níveis estadual e municipal. Estudos existentes sobre as políticas locais sugerem que o papel dos vereadores é pequeno em termos de propor legislação (especialmente legislação que não faça parte da agenda do prefeito), exceto em momentos de aprovação de importantes legislações urbanas, tais como o Plano Diretor, a Lei de uso do solo, ou

grandes projetos urbanos que envolvam legislação específica. Nesses momentos, os vereadores ocupam um papel-chave no processo decisório, e diferentes grupos sociais atuam intensamente, exercendo *lobby* sobre o legislativo. Na maior parte do tempo, entretanto, a sua influência sobre as políticas ocorre pela ocupação ou pelo controle de posições no executivo em troca de apoio legislativo. No caso de São Paulo, desde a metade dos anos 1980 esse poder tem sido exercido pelo controle por parte dos vereadores de uma significativa parcela dos serviços prestados pelas subprefeituras (antes administrações regionais), responsáveis pela regulação sobre construções, por pequenas obras de pavimentação de ruas, fiscalização da coleta de lixo e outros serviços de manutenção diária. Esses poderes locais são concedidos pelos prefeitos aos vereadores, uma vez que eles quase nunca conquistam maioria eleitoral e têm de compor amplas alianças partidárias, na construção de “municipalismos de coalizão”.

Além de burocracias, políticos e partidos políticos, outros atores relevantes incluem empresas privadas envolvidas com a produção da cidade, ou o que denomino de capitais do urbano. Por capitais do urbano não pretendo designar ações coletivas ou individuais de interesses capitalistas localizados em cidades, na constituição de alguma forma de corporatismo local. Nas cidades brasileiras contemporâneas, o conjunto de capitais realmente relevante para as políticas urbanas é aquele que extrai seu processo de valorização diretamente da produção e do funcionamento da cidade. Eles são compostos por pelo menos três tipos diferentes, considerando-se suas relações com o Estado e o papel do solo urbano nos seus processos de valorização.

Um primeiro tipo de capital do urbano inclui a indústria da incorporação, já tratada pela sociologia urbana marxista desde os anos 1970 (TOPALOV, 1974). Seus ciclos de valorização são fortemente dependentes da disponibilidade de terras e tornam-se cristalizados em locais específicos. Seus produtos são vendidos diretamente no mercado, que tende a ser competitivo exceto no caso de projetos construídos em locais muito importantes, com características de monopólio. Durante cada ciclo, esses capitais interagem com as construtoras e com os proprietários de terra (podendo sobrepujá-los), mas seus lucros têm origens bastante distintas. Enquanto as construtoras buscam lucros industriais e os proprietários de terra cobram pelo uso do solo, os incorporadores lucram com o desenvolvimento de projetos que alterem os valores da terra devido a mudanças de uso. Como a terra não é produzida, seu preço é associado ao uso

que ela recebe. Ao mudar o uso do solo, os incorporadores mudam o seu preço e criam assim um sobrelucro capturado por quem controla o processo. O Estado influencia as suas taxas de lucro ao regular e planejar o solo urbano, mas geralmente não é um comprador direto dos produtos imobiliários. A forte ênfase da literatura de estudos urbanos ao papel desses atores justifica-se pela sua capacidade de transformar o uso do solo e, com isso, criar tendências espaciais que influenciam regiões inteiras da cidade. Por razões óbvias, os interesses dos incorporadores são fortemente localizados no espaço.

Em termos de ação coletiva, os mais importantes atores desse tipo, no Brasil, são os sindicatos de incorporadoras e empresas do mercado imobiliário (no caso de São Paulo, o SECOVI). Sua ação normalmente é observada durante o processo de aprovação de leis municipais – tais como Planos Diretores, legislação de uso e ocupação do solo, etc –, fazendo *lobby* pelo setor. Mas, além dessa pressão corporativa, o que mais se verifica no setor é a pressão individualizada sobre o poder público e a classe política para a aprovação de empreendimentos específicos.

A indústria da incorporação tem-se modificado em São Paulo nas últimas décadas, em parte seguindo as mudanças do mercado nacional da habitação. Ao menos três ciclos produtivos aconteceram desde a redemocratização. Os dois primeiros, ocorridos entre 1985 e 2003, eram altamente concentrados territorialmente no centro expandido, a região mais rica da cidade, e focados na produção de alto padrão, especialmente durante o primeiro período (MARQUES, 2005). Aprofundando os achados de Shimbo (2012), Hoyler (2014) reorganizou os ciclos e propôs um terceiro ciclo a partir de 2005, com proporções maiores e crescentes de unidades habitacionais de baixo valor dirigidos para a classe média baixa e construídos por grandes empresas, viabilizadas pela abertura de capital de incorporadoras no mercado de ações desde 2006 (SHIMBO, 2012). Nesse ciclo, a localização dos projetos tendeu a ser menos concentrada nas áreas centrais. As políticas federais recentes do Minha Casa Minha Vida certamente reforçaram essa tendência, tornando difícil distinguir em futuro próximo a produção pública da via mercado, considerando o formato de implementação da política.

O segundo tipo de capital do urbano inclui aqueles envolvidos na produção de infraestrutura urbana. Em termos de processos produtivos, ele tem similaridades com a indústria da construção em geral, visto que seus processo de produção combinam fatores de produção para criar mercadorias (construções). Mas nesse caso a terra urbana não se configura como uma questão a resolver, nem representa um elemento central

nos processos de valorização. A disponibilidade de terra é resolvida pelos compradores dos serviços, que também definem as localizações das obras, sejam eles incorporadoras privadas (que criam loteamentos e necessitam de infraestrutura), seja o Estado (que compra infraestrutura urbana em geral). Como sugeri em Marques (2000; 2003), a grande maioria desse mercado atua como um oligopsônio – diversos vendedores, mas apenas poucos grandes compradores, grande parte deles agências estatais que lançam editais e contratam a construção de infraestruturas. Portanto, a formação de preços, a quantidade e a qualidade dos produtos nesses mercados dependem substancialmente do que acontece no interior do Estado. Esses mercados têm, como consequência, características políticas intrínsecas, e as empresas privadas têm fortes incentivos para tentar influenciar o Estado. A presença de corrupção política, portanto, não é derivada apenas pelos desenhos institucionais, mas também da conformação do mercado.

Um terceiro e último grupo de capitais do urbano envolve prestadores de serviços urbanos, tais como transporte público urbano e coleta de lixo. Assim como no caso anterior, o Estado é praticamente o único comprador e repete a estrutura de concorrência oligospônica, assim como a natureza política do mercado. Da mesma forma que no caso anterior, a importância do solo urbano é pequena. Diferentemente daquele outro mercado, entretanto, os contratos não estão pulverizados no tempo e no espaço, são mais raros, muito duradouros e atingem regiões espaciais amplas. Isso cria especificidades para os padrões de governança, aumenta os interesses em jogo em cada mudança de política ou nos episódios de contratação de serviços, mas concentra os interesses durante a vigência de contratos e concessões na implementação, na fiscalização e na regulação dos serviços. Outra especificidade é que, nesse caso, o que está em questão é o próprio funcionamento e a manutenção da cidade, o que torna este setor muito menos suscetível às crises financeiras e fiscais do que os anteriores.

Um comentário adicional sobre os capitais do urbano deve ser feito quando se considerar sua importância entre as empresas privadas nacionais do Brasil. Dada a construção histórica da economia brasileira, as empresas privadas nacionais, estrangeiras e o Estado especializaram-se em setores específicos, na conformação do que Lessa e Dain (1982) denominaram de tríplice aliança. Essa divisão foi inaugurada nos primeiros anos da industrialização, nos anos 1930, mas foi reforçada pelas dinâmicas econômicas dos governos militares nos anos 1970. O Estado e as empresas privadas estran-

geiras engajaram-se, respectivamente, em infraestrutura/bens intermediários e nos mais modernos ramos da indústria de transformação. Os capitais brasileiros especializaram-se principalmente no setor bancário (setor posteriormente privatizado de forma intensa nos anos 1990) e na construção civil. Esse setor representa hoje, inclusive, um dos setores econômicos em que empresas brasileiras operam internacionalmente como multinacionais. Um elemento adicional diz respeito ao fato de as elites locais se encontrarem fortemente envolvidas com os setores de construção e de incorporação. Embora haja apenas evidências localizadas e episódicas, estudos de caso apontam para a existência de um número considerável de prefeitos e secretários municipais que são ligados diretamente à indústria da construção/incorporação, ou se encontram ligados a esta última por íntimos vínculos de rede. Isso cria, obviamente, grandes dificuldades para as políticas de planejamento ou de regulação da terra. Essa dificuldade política é ainda maior porque a terra sempre foi um ativo econômico muito importante para as elites locais, dada a fragilidade histórica do mercado financeiro no país.

A importância dos capitais urbanos é, portanto, inegável, embora seja necessário especificar em cada caso que capitais e com quais características se fazem presentes nos padrões de governança das políticas urbanas.

Na outra ponta da estrutura social estão os atores populares. No caso de São Paulo, os movimentos sociais foram muito fortes nas décadas de 1970 e 1980, constituindo-se em importantes atores da mudança de regime para a democracia (SADER, 1988). Ao longo dos anos 1980, a metrópole sediou importantes movimentos e associações, organizadas principalmente em torno das demandas de saúde, saneamento e habitação. A produção de programas de habitação, baseados em autoconstrução em São Paulo e outras cidades da região, foi influenciada decididamente pelos movimentos sociais, o que criou novas alternativas de políticas, assim como uma grande comunidade de atores em torno delas.

A partir dos anos 1990, esses movimentos forçaram um aumento na entrega de serviços, mas também provocaram um efeito difuso no redirecionamento das agendas locais para políticas urbanas mais distributivas. Os investimentos nas periferias e a redução das desigualdades de acesso eram temas que costumavam colocar em confronto governos de esquerda e de direita até a década de 1990, mas que, atualmente, todos os governos expressam o desejo político de enfrentá-los (mesmo que somente no discurso). O mesmo pode ser dito em relação às políticas de melhorias nas favelas, iniciadas em administrações de esquerda, mas

que depois se espalharam por todos os governos. Isto se deu graças a uma combinação entre movimentos sociais ativos e vitórias da esquerda, em um ambiente político crescentemente regulado pelas eleições, deslocando gradativamente a agenda para direções mais redistributivas.

O ativismo social urbano também se tornou mais heterogêneo desde a década de 1990, em parte devido à presença de outros canais de participação e ação política após a democratização, incluindo ONGs e participação direta na execução de políticas públicas. O principal tema de ação dos movimentos sociais em São Paulo hoje é habitação, especialmente nos movimentos de moradores do Centro, que promovem a ocupação de prédios abandonados nessa região (TATAGIBA, 2011). Ao mesmo tempo, as reformas recentes das políticas aumentaram substancialmente a participação social na produção das mesmas por meio dos Conselhos de Políticas e das Conferências Nacionais (TATAGIBA, 2011). A sociedade civil organizada tem, portanto, ocupado um novo papel e transita da “centralidade ativa” para a “centralidade passiva”, de acordo com autores como Gurza Lavalle, Castello e Bichir (2008). Os Conselhos proliferaram desde os anos 1990 nos governos locais e, posteriormente, no nível federal. Mais recentemente, diversas Conferências Nacionais, específicas de setores de políticas, foram criadas de forma a estimular a participação e incluir um maior número de participantes do que aqueles presentes nos Conselhos regulares de políticas públicas.

Portanto, movimentos sociais podem ser relevantes e influentes no padrões de governança urbana, dependendo das configurações institucionais e das estruturas de poder locais, tanto mediante mobilizações coletivas quanto participando de instituições participativas locais.

Conclusão

Neste artigo, apresentei um conceito de governança para o estudo da política e das políticas urbanas. Esse conceito pode contribuir para a incorporação precisa e sistemática de atores e processos externos ao Estado, relações informais e mesmo ilegais. Tal contribuição, entretanto, só será relevante se se escapar de conceituações normativas e apriorísticas de governança. Diferentemente, sugiro a incorporação dos padrões de relação entre atores, estatais e não estatais, cercados por instituições e legados específicos e conectados por vínculos de diferentes naturezas e em constante dinâmica. Sob o ponto de vista

institucional, é fundamental considerar os papéis do federalismo e do presidencialismo de coalizão. No que diz respeito aos atores, são potencialmente importantes as burocracias e as agências estatais (inclusive judiciais), os políticos, os capitais do urbano e os movimentos sociais. A proeminência de cada um deles dependerá, substancialmente, das estruturas de poder local, das instituições presentes em cada caso e dos padrões de relação entre eles.

Bibliografia

- ABERS, R.; KECK, M. Mobilizing the State: The Erratic Partner in Brazil's Participatory Water Policy. *Politics Society*, n. 37, p. 289, 2009.
- ARANTES, R. Ministério público e corrupção política em São Paulo. In: SADEK, T. *Justiça e cidadania no Brasil*. São Paulo: Ed. Sumaré, 2000.
- ARAÚJO, S. *Conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*. Textos para discussão ENAP, n. 45, 2002.
- ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV/Ed. Fiocruz/CEM, 2012.
- _____ et al. *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Ministério das Cidades/Centro de Estudos da Metrópole. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/centrodametropole>, 2012>. Acesso em: 18 abr. 2014.
- AZEVEDO, S. Políticas públicas e governança em Belo Horizonte. *Cadernos Metrópole*, n. 3, p. 65-79, 2000.
- _____; MARES-GUIA, V. Governança metropolitana e reforma do Estado: o caso de Belo Horizonte. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 3, p. 131-144, 2000.
- BANCO MUNDIAL. *Sub-Saharan Africa. From crisis to sustainable growth*. Washington: World Bank, 1989.
- BOSCHI, R. Democratic Governance and Participation: Tales of Two Cities In: MCCARNEY, P.; STREN, R. (Org.) *Governance on the Ground: Innovations and Discontinuities in Cities of the Developing World*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003.
- RESSER PEREIRA, L. A reforma do Estado nos anos 1990: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos MARE*, n. 1, 1997.
- _____. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, P.; WILHEIM, J.; SACHS, I. (Org.) *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- CARDOSO, A.; VALLE, C. Habitação e governança urbana: avaliação da

- experiência em 10 cidades brasileiras. *Cadernos Metr pole*, n. 4, 2000.
- CKAGNAZAROFF, I. Reflexões sobre estratégias de governança local. *Revista Gestão e Sociedade*, v. 3, n. 5, 2009.
- CORTES, S.; GUGLIANO, A. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos f rums participativos no Brasil. *Sociologias*, v. 12, n. 24, 2010.
- DINIZ, E. Reforma do Estado e governança democrática: em direção à democracia sustentada? *Seminário Democracia, gobernanza y bienestar en las sociedades globales*, Barcelona, 2003.
- FARAH, M. Continuidade e disseminação de inovações na gestão pública subnacional no Brasil. *XXI International Congress on State Reform*, 2007.
- FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- FIORINA, M. *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- GURZA LAVALLE, A; CASTELLO, G; BICHIR, R. *The backstage of civil society: Protagonism, networks, and affinities between civil organizations in São Paulo*: Brighton: IDS, 2008.
- HOYLER, T. Produção habitacional via mercado: quem produz, como e onde? In: MARQUES, E, (Org.) *São Paulo no século XXI: permanências, transformações e desigualdades na metrópole*. São Paulo: Ed. Unesp/CEM, 2014.
- JACOBI, P. Governança institucional de problemas ambientais, *Política e sociedade*, v. 4, n. 7, 2005.
- KOOIMAN, J. et al. Interactive governance and governability: an introduction, *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, v. 7, n. 1, 2008.
- LASSWELL, H. *Politics: Who Gets What, When, How*. Chicago: The University of Chicago Press, 1936.
- LAUMANN, E.; KNOKE, D. *The organizational state: social choice in the national policy domains*. Madison: University of Wisconsin Press, 1987.
- LE GALÈS, P. Urban policies in Europe: what is governed? In: BRIDGE, G.; WATSON, S. (Org.) *The New Blackwell Companion to the City*. Oxford: Wiley/Blackwell, 2011.
- LESSA, C; DAIN, S. Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. In: BELLUZO, L.; COUTINHO, R. (Org.) *Desenvolvimento capitalista no Brasil: Ensaio sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- MARQUES, E. *Estado e redes sociais: Permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan/Fapesp, 2000.
- _____. *Redes sociais, Instituições e Atores Políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Ed. Annablume; Fapesp, 2003.
- _____. A dinâmica imobiliária de incorporação em período recente. In: _____;

TORRES, H. (Org.) *São Paulo: segregação, pobreza urbana e desigualdades sociais*. São Paulo: Ed. Senac, 2005.

_____. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. *Brazilian Political Science Review*, v. 7, n. 3, p. 8-35, 2013.

MOLOTCH, H. The city as a growth machine: toward a political economy of place, *American Journal of Sociology*, v. 82, n. 2, p. 309-332, 1976.

MOORE, M. Declining to learn from the East? The World Bank and 'governance and development' *IDS Bulletin*, v. 24, n. 1, 1993.

NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OECD. *Governance in Transition: Public management reforms in OECD countries*. Paris: OECD, 1995.

PIERRE, J. *The politics of urban governance*. Londres: Palgrave McMillan, 2011.

RACO, M. *State-led Privatization and the Demise of the Democratic State: Welfare reform and localism in the Era of regulatory capitalism*. Londres: Ashgate Pub, 2013.

RHODES, R. Policy network analysis. In: GOODIN, R. (Org.) *Oxford handbook of public policy*. Oxford; Oxford University Press, 2006. p. 425-447.

_____. Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, v. 28, n. 8, p. 1243-1264, 2007.

SADER, E. *Quando novos personagens entram em cena*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SANTOS JR., O. Democracia, desigualdades e governança local: dilemas da reforma municipal no Brasil. *Cadernos Metr pole*, n. 8, p. 87-103, 2002.

SHIMBO, L. *Habitac o social de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

STOKER, G. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, v. 50, n. 155, p.17-28, 1998.

TATAGIBA, L. Rela o entre movimentos sociais e institui es políticas na cidade de São Paulo. O caso do movimento de moradia. In: KOWARICK, L.; MARQUES, E. (Org.). *Caminhos cruzados: sociedade, política, cultura*. São Paulo: 34, 2011.

TILLY, C. *La desigualdad persistente*. Madri: Manatial, 2000.

TOPALOV, C. *Les promoteurs immobiliers*. Paris: Mouton, 1974.

WILSON, R. Understanding governance: an international perspective. *Revista de Administra o de Empresas*, v. 40, n. 20, p. 51-63, 2000.

WILSON, R.; SPINK, P.; WARD, P. Governança metropolitana nas Américas, *Cadernos Metr pole*, v. 13, n. 25, p. 1-33, 2011.

Bosque das Bromélias: mobilizações do presente, virtualidades do futuro - uma construção parentética

Tânia Fischer
Francisco Raniere Moreira da Silva
Rodrigo Maurício Freire Soares

A cidade contemporânea é caracterizada como um território plural, caótico e ambíguo, pleno de embates e conflitos de diversas ordens, lugar onde convivem cidadania e marginalidade, mobilidades e imobilismos, concretudes e virtualidades. Tomá-la enquanto objeto de investigação demanda considerar, dentre outras coisas, as visões de mundo e os projetos de cidade dos diferentes sujeitos sociais que nela habitam e que a produzem, concreta e simbolicamente. Verifica-se que, no mesmo tempo e espaço, coexistem maneiras distintas de perceber e sentir a cidade, e de fruí-la e projetá-la. Nesse sentido, a cidade pode ser interpretada como um mosaico de estruturas antigas e de novos dispositivos (PNUD, 2013), como uma arena de disputas e conflitos (FISCHER, 2002; HARVEY, 2013a) e como um território de desenvolvimento potencial a partir dos atores sociais que tenham projetos com convergências possíveis, focados no desenvolvimento dos indivíduos como cidadãos. Esta última interpretação supõe uma integração na vida produtiva e na cidade como um “espaço de esperança” (HARVEY, 2004), por mais ambíguo que possa ser esse conceito.

Nessa ótica, investigamos as possibilidades de integração e convergência de interesses resultantes da ação de atores diversos no desenvolvimento de um dado recorte territorial, não obstante as tensões, embates e conflitos inerentes a tal construção. Para tornar a proposta mais inteligível, adotamos a cidade de Salvador, mais especificamente um fractal da cidade (FISCHER, 2014), como *locus* de investigação. A pesquisa está sendo desenvolvida no Residencial Bosque das Bromélias – Salvador-BA, bairro recém-criado, formado por 6 empreendimentos condominiais do Programa Minha Casa Minha Vida. Aqui são discutidos

os resultados parciais.

Fischer (2002), ao defender o enfoque territorial, considera o território como escala de poder, unidade de análise e gestão de projetos, políticas e práticas. A autora afirma que a construção social do território pressupõe relações transescalares entre atores interorganizacionais e interinstitucionais. Essas relações, complexas por sua própria natureza, inauguram novos desenhos organizativos e formas alternativas de gestão (FISCHER, 2002, p. 13). Tal é a visão que privilegiamos neste estudo.

Interessa-nos compreender a forma como determinados recortes territorializados de cidade se constroem socialmente, a partir da ação dos poderes locais e de outros níveis de poder.

Surgem daí algumas indagações: Como se dá o processo de construção social de recortes territorializados decorrentes de políticas habitacionais, mas que envolvem todo o espectro de políticas sociais? Quais os atores sociais envolvidos? Como se dão as relações entre os diversos atores interorganizacionais e interinstitucionais? Como se processam as relações de poder? A partir dessa compreensão, interessa ainda analisar as tensões e as convergências presentes nessas relações e as possibilidades de integração estratégica desses diferentes poderes, interesses e agendas. Partimos da seguinte questão: **Como desenvolver a gestão social do território, considerando as possibilidades de integração de interesses e ações dos diversos poderes, adotando a educação para a cidadania e a integração socioprodutiva como estratégia dominante?**

Assumimos como premissa que o território, nas suas diversas escalas (BRANDÃO, 2008) e esferas, é construído social e culturalmente a partir da ação dos sujeitos (SANTOS, 1999) que nele habitam e com ele se relacionam. Como pressuposto, afirmamos que essa ação é marcada pela fragmentação e pelo hibridismo, com a existência de projetos e de interesses distintos, nem sempre convergentes, que geram embates, disputas de poder e discursos dissonantes. Por mais difusos que sejam, esses projetos e discursos compartilham um mesmo espaço-tempo e são articulados pelo cotidiano e pela ação dos poderes locais e por outros níveis de poder (FISCHER, 1997; 2002), o que sinaliza possibilidades de convergência estratégica. O delineamento dessas estratégias de convergência é o desafio que se descortina (PNUD, 2013).

Para realizar esta pesquisa-ação (THIOLLENT, 2011), mediante uma intervenção que pretendemos participante e colaborativa, assumimos os seguintes objetivos específicos: 1) caracterizar o bairro Residencial Bosque das Bromélias – Salvador-BA como recorte territorial híbrido e fractal; 2)

mapear os diversos atores sociais e os poderes presentes e atuantes no território; 3) investigar as tensões e convergências resultantes da interação dos poderes locais e desses com outros níveis de poder; 4) analisar as possibilidades de articulação estratégica e de integração de interesses e ações dos diversos poderes no sentido da concertação social e da gestão social do território; 5) e, como objetivo integrador, construir uma estratégia de educação da base social, com múltiplas faces, visando tanto à formação de indivíduos quanto às construções sociais que advêm dessa formação, bem como da construção de uma comunidade de interesses.

Cumprir destacar aqui as peculiaridades do território em questão. O residencial Bosque das Bromélias, formado por 6 empreendimentos condominiais do Programa Minha Casa Minha Vida voltados para a habitação de interesse social em Salvador, é mais um entre os vários “não lugares” (AUGÉ, 1994) produzidos na periferia das cidades brasileiras, onde residem indivíduos das mais diversas origens – de zonas de risco, de ocupações nas regiões centrais da cidade ou mesmo das ruas. Situado na Região Metropolitana de Salvador, na confluência entre os municípios de Salvador e Lauro de Freitas, o Bosque das Bromélias reúne mais de duas mil famílias que compartilham, além de um território, um sem fim de carências e demandas mal resolvidas e a ausência de equipamentos e de serviços públicos. Construído a partir das migrações de pessoas de várias regiões da cidade e de outros municípios, com trajetórias, culturas e interesses diversificados, o território do Bosque das Bromélias configura um microcosmo sociocultural híbrido e complexo, pleno de pluralidade e diversidade, tensões e conflitos entre os poderes difusos, bem como de possibilidades de construção de estratégias inovadoras de ação conjunta e de concertação social na direção do bem-estar coletivo. Por reunir populações oriundas de bairros de periferia de grande diversidade, e, portanto, representativos da periferia socioterritorial de Salvador, o Bosque das Bromélias é um fractal da cidade de Salvador (FISCHER, 2014).

O Projeto Minha Casa, Nossas Vidas – Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Território do Bosque das Bromélias¹ configura-se como uma dessas possibilidades estratégicas de recuperação pós-ocupação e de mitigação de problemas sociais presentes nesses territórios. Construído a partir de um itinerário formativo que

¹ Projeto desenvolvido pelo Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia (CIAGS/UFBA) em parceria com a Universidade do Estado da Bahia (UNEB), financiado pelo Fundo Socioambiental da CAIXA.

articula diferentes áreas - meio ambiente, saúde, esporte, lazer, cultura, comunicação e formação cidadã, empreendedora, técnica e profissional – o projeto reúne um conjunto de atividades educacionais, de intervenção e de construção coletiva de soluções para os problemas locais, envolvendo a ação de diferentes sujeitos e reconhecendo os novos contornos da governança de espaços urbanos marcados pela existência de novos atores, relações e formas de exercício dos poderes. Temos, então, a prerrogativa da formação de gestores como estratégia de governança territorial. Discutimos neste texto a forma como o projeto se desenvolve e as alternativas de desenvolvimento territorial que ele inaugura.

A construção social de recortes territorializados de cidade – tensões e convergências

Em 2008, a população urbana mundial atingiu a marca de 50% da população do planeta, segundo os dados da Divisão de População do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU. De acordo com as estimativas da mesma organização, este percentual de população urbana mundial será de 60% em 2030 (UN, 2013). No Brasil, o número de pessoas que vivem em zonas urbanas já ultrapassa 84% da população total (IBGE, 2010).

A cultura, o modo de vida e os valores urbanos passam a ser predominantes na sociedade (FISCHER, 1997; RUBIM E ROCHA, 2008), propagados pelos diversos meios de comunicação e mídias sociais. Esse processo de modelagem cultural da cidade (FLORENCE, 2008) tem como uma de suas dimensões a reprodução de uma lógica capitalista pautada pela ampliação da mais-valia urbana (LEFEBVRE, 1969; HARVEY, 2013a) e marcada por uma série de contradições, injustiças e desigualdades sociais. Na outra dimensão, encontram-se diversos personagens coletivos, representados, sobretudo, pelos movimentos sociais de luta pela moradia e, mais recentemente, pelos movimentos de luta pelo direito à cidade, os quais, como afirma Florence (2008), passaram a interferir no processo de modelagem cultural das cidades. Erguem-se aqui dois projetos distintos de cidade (ROLNIK, 2014): um entrecortado pela lógica de acumulação capitalista, de segregação classista e de riqueza social (FLORENCE, 2008), e outro marcado pela reclamação da cidade enquanto espaço público, riqueza social e direito de todos (SERPA, 2008; HARVEY, 2013b).

O território é uma construção coletiva e, nos dizeres de Milton Santos (1999), uma criação cultural do espaço. Esse mesmo autor elabora a categoria analítica “território usado” como sendo o espaço humano, o espaço habitado, onde a vida acontece. Para Santos (2005, p. 1), “é o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele o objeto da análise social”.

Nas proposições de Milton Santos, é possível perceber duas perspectivas de construção do território, uma social e outra cultural. Assim sendo, e concordando com o autor, nesta pesquisa consideramos o território, em qualquer escala – da microlocal à transnacional –, como um processo de construção sociocultural. Nesta seção, elucidamos as características e as motivações desse processo.

Na visão de alguns autores de orientação mais marxista, a produção da cidade está associada a uma lógica de reprodução capitalista e à ampliação da mais-valia urbana, de maneira que a urbanização pode ser entendida como um fenômeno de classe (Harvey, 2006; 2013a), e a cidade é um direito a ser conquistado. Dentre esses autores destacam-se Lefebvre (1969) Harvey (2006; 2013a; 2013b) e Singer (1998).

Para Lefebvre (1969), existem duas ideias de cidade, ou duas formas de conceber a cidade. Uma delas é a cidade como obra, ou como valor de uso, onde se incluem os diversos processos simbólicos de sociabilidade, de criação e de urbanidade da cidade. A outra ideia é a de cidade como produção, ou como valor de troca, que diz respeito à cidade mercantilizada, padronizada e intercambiável.

Harvey (2006, 2013a, 2013b) afirma haver um estreito relacionamento entre a questão urbana e a expansão capitalista. Para o autor, desde os seus primórdios as cidades surgiram nos lugares onde existe produção excedente, aquela que vai além das necessidades de subsistência de uma população. A urbanização, portanto, sempre foi um fenômeno de classe, uma vez que o controle sobre o uso dessa sobreprodução sempre ficou tipicamente na mão de poucos.

Para Paul Singer (1998), a cidade se origina da divisão da sociedade em classes, feita para assegurar as relações de dominação que controlam a produção e sua redistribuição. Essa divisão é feita dividindo-se espacial e politicamente os habitantes. É a partir da cidade que surge a possibilidade do comércio, da indústria e, posteriormente, dos serviços terciários.

Nessa mesma linha, alguns urbanistas críticos brasileiros situam a problemática urbana, sobretudo no que diz respeito à moradia e à

mobilidade urbana, elementos centrais do direito à cidade, como uma arena de disputa entre os projetos políticos de Reforma Urbana no país (ROLNIK, 2014).

Na concepção de Rolnik (2014), dentre os distintos projetos políticos de Reforma Urbana no Brasil estão, de um lado, aquele ligado aos movimentos sociais, fortalecidos nos anos 1980 e 1990, que conseguiram pautar o processo de redemocratização com questões pertinentes à construção de um Estado de direitos. Aqui se destacam os Movimentos de Luta por Moradia e, mais recentemente, os Movimentos de Luta pelo Direito à Cidade. Por outro lado, encontra-se o projeto neoliberal de política urbana e a integração do país aos circuitos globalizados do capital e das finanças que, segundo a autora, pautou igualmente os rumos da política urbana no país, marcando esse processo de forma ambígua e contraditória. Essa concepção apresentada por Rolnik é partilhada pela maioria dos autores críticos citados.

Diversos são os resultados do processo de mobilização social e luta popular pela consolidação do Estado de direito em geral, e do direito à moradia, em particular. Podemos citar: o reconhecimento, na Constituição Federal de 1988, da função social da propriedade da terra e do direito à cidade; a aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade, pela Lei 10.257; a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e do Conselho das Cidades, em 2004; a realização das Conferências Nacionais das Cidades em 2003, 2005 e 2007. (MARICATO, 2013).

Todavia, em que pese o panorama das conquistas sociais, sobretudo em termos institucionais e de mecanismos de participação e controle social, a orientação tomada na operacionalização de tais conquistas e direitos seguiu outros rumos (MARICATO, 2013). A reforma fundiária/imobiliária, centro da agenda da reforma urbana, foi esquecida (MARICATO, 2013). As medidas de combate à pobreza, iniciadas pelo Governo Lula e continuadas pelo Governo Dilma Rousseff, foram direcionadas muito mais para o fortalecimento do mercado interno, com a ampliação da renda e o incentivo ao consumo. Em termos de infraestrutura econômica e social, investimentos vultosos foram executados no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC I e II) e do programa habitacional Minha Casa Minha Vida (MARICATO, 2013).

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) é um Programa habitacional do Governo Federal que tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais ou a requalificação de imóveis urbanos, e a produção ou reforma

de habitações rurais destinadas a famílias de várias faixas de renda (BRASIL, 2009).

Desde que foi criado, em 2009, o PMCMV tem sido objeto de diversas análises, dentro e fora da Academia. Cardoso e Lago (2013) já discutiram os efeitos territoriais do Programa Minha Casa Minha Vida, destacando as principais lacunas e deficiências do mesmo. As diversas críticas feitas ao MCMV estão principalmente relacionadas à insuficiência no atendimento à demanda prioritária – famílias com renda de 1 a 3 salários-mínimos – (MARQUES; RODRIGUES, 2013) e à segregação socioespacial dos empreendimentos (CARDOSO; LAGO; MARQUES; RODRIGUES, 2013).

Porém, em que pese a importância e legitimidade de tais críticas, elas são aqui apresentadas apenas para ilustrar o panorama no qual essa discussão se insere. Mais do que aprofundá-las, o objetivo deste texto é identificar possibilidades de superação dos problemas já conhecidos.

Os empreendimentos condominiais do Programa Minha Casa Minha Vida, como diversos bairros da periferia das cidades, podem ser considerados como cidades de chegada (SAUNDERS, 2013). Esses recortes urbanos configuram espaços de transição e inserção na esfera urbana.

A cidade de chegada é povoada por pessoas em transição – transformando as pessoas de fora em cidadãos centrais e “essenciais” com futuros sociais, econômicos e políticos sustentáveis na cidade – e é, por si só, um local de transição, pois suas ruas, suas casas e as famílias ali estabelecidas ou se tornarão um dia parte da cidade central ou cairão na pobreza e serão destruídos (SAUNDERS, 2013, p.11).

Para o autor, o futuro desses territórios e a forma com seus cidadãos se relacionarão com a “cidade central” muito dependerão da forma como elas são apropriadas pelas políticas públicas e pelos projetos de intervenção. Na concepção de Saunders, essas cidades de chegada possuem algumas funções que devem ser consideradas. A primeira delas é a manutenção de uma rede ou teia de relações humanas que ligue a cidade de chegada à cidade estabelecida, mobilizando relações sociais, políticas e econômicas e dando ao enclave uma identidade própria. Outra função é o estabelecimento urbano, onde os seus habitantes são reconhecidos como cidadãos legítimos, com a garantia de todos os direitos sociais. Essas cidades funcionam, ainda, como caminhos de mobilidade social.

Esses territórios ainda são interpretados como espaços de espe-

rança (HARVEY, 2004). Isso nos incentiva a pensar projetos de futuro que questionem a lógica inerente ao processo de globalização contemporânea, lançando mão das potencialidades da educação e do trabalho.

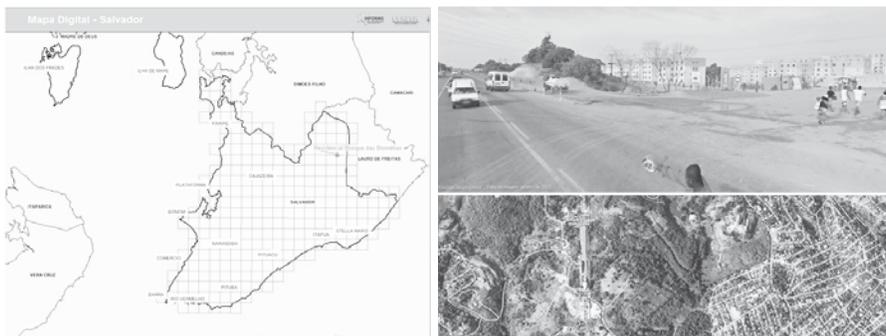
A educação dos habitantes de recortes urbanos criados a partir do Programa Minha Casa Minha Viva é uma estratégia que tem os riscos inerentes à própria natureza do processo educativo, das descontinuidades administrativas e das turbulências macroambientais. Contudo, é a estratégia possível que uma universidade pública pode adotar como compromisso social e espaço de aprendizagem. O que buscamos é a construção de uma alternativa de desenvolvimento territorial, a partir da educação da base social e da integração socioprodutiva.

Bosque das Bromélias – um fractal de Salvador

O Residencial Bosque das Bromélias é composto por 6 (seis) conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida, voltados para a habitação de interesse social. Ao todo, são 2.400 (duas mil e quatrocentas) unidades habitacionais construídas. Está localizado no estado da Bahia, mais especificamente no município de Salvador.

O empreendimento está situado em um região da cidade ainda em construção (Figura 1), praticamente fora do perímetro urbano do município, o que dificulta o acesso da população a alguns serviços básicos. O bairro mais próximo, São Cristóvão, fica a cerca de 4 km de distância.

Figura 1: Localização do Residencial Bosque das Bromélias – Salvador/BA



Fonte: CIAGS, 2013.

A oferta de serviços públicos é escassa. Não existem equipamentos de saúde, educação e segurança pública no entorno do empreendimento. As escolas, creches, unidades de saúde e postos policiais mais próximos ficam a 5 ou 6 km de distância. Os estudantes da rede municipal de ensino dispõem de um ônibus responsável pelo transporte diário até a escola. Todavia, os estudantes da rede estadual, sobretudo os jovens em nível de ensino médio, não têm como ir à escola. Essa situação é agravada pela insuficiência do sistema de transporte público na área.

Os residentes do Bosque das Bromélias contam apenas com 1 linha de ônibus urbano que, segundo a população, não atende as necessidades da região, seja pelo grande intervalo de tempo (cerca de 2 horas) entre um ônibus e outro, seja ainda pelo curto itinerário percorrido pelo veículo. Além dessa linha de transporte urbano, existem os ônibus intermunicipais que passam pela região, em que o valor da passagem é bem superior ao valor do sistema municipal.

Enquanto equipamentos de lazer e espaços de sociabilidade, cada um dos 6 conjuntos habitacionais dispõe de um quiosque multiuso coberto, um parque infantil e um campo de futebol, o que, na opinião de considerável parcela da população, é insuficiente.

Para a caracterização da população residente no território, uma pesquisa-diagnóstico, de caráter censitário, foi realizada no período compreendido entre os meses de abril (seleção de pesquisadores e treinamento), maio e junho (pesquisa de campo) e julho (tratamento dos dados), e contou com uma equipe de 19 pesquisadores, sendo 9 moradores locais e 10 estudantes da Universidade Federal da Bahia. Tendo em vista a necessidade de conhecer o universo do Bosque das Bromélias em sua totalidade, optou-se pela pesquisa de caráter censitário, de maneira que todos os domicílios fossem visitados.

Ao todo, foram visitados 2.060 apartamentos, sendo que em 1.145 (55,6%) deles foi encontrado algum morador. Os 915 (44,4%) apartamentos restantes estavam fechados, ou por estarem desocupados ou pela ausência de residentes quando da visita dos pesquisadores. Dos 1.145 domicílios com moradores presentes, 1.042 (91%) aceitaram ser entrevistados e 103 moradores (9%) se recusaram a participar da pesquisa.

A população residente no Bosque das Bromélias é de, aproximadamente, 7.200 (sete mil e duzentas) pessoas, sendo a maioria – 54% – constituída por mulheres. O tamanho médio das famílias de 3 (três) pessoas.

No que respeita ao perfil socioeconômico da população, a renda

familiar média é de até 2 salários-mínimos. Com relação à faixa etária, há uma considerável predominância de crianças, adolescentes e jovens, de maneira que 53% dos residentes têm até 30 anos de idade. Esses dados reforçam a necessidade de desenvolvimento de um trabalho integrado com esse público, com vista à redução do risco social ao qual estão expostos. Em termos de escolaridade, há predominância de pessoas com ensino fundamental incompleto.

Em relação à situação ocupacional, chama a atenção o número representativo de desempregados. Apenas uma pequena parcela da população possui emprego com carteira assinada. Algumas pessoas afirmam desenvolver atividades informais, obtendo uma renda pontual e descontínua. São comuns, ainda, as atividades autônomas, como catador, manicure, diarista, etc. Contudo, a distância do perímetro urbano dificulta o desenvolvimento de tais atividades e, conseqüentemente, a obtenção de renda. Outra fonte de renda comum são os benefícios dos programas sociais, seja de aposentadoria, seja dos programas de transferência de renda, como bolsa-escola, bolsa-família, etc.

Mais de 80% dos entrevistados utiliza o transporte público para se deslocar, quer por meio das linhas convencionais de ônibus (70,7%), quer em transportes alternativos feitos por vans (11,4%).

Expressiva maioria dos moradores afirmam ser de religião católica (44,2%) ou protestante (34,8%), com a ocorrência, em menor proporção, de outras manifestações religiosas.

Ao visitar o empreendimento, observou-se que alguns imóveis, principalmente os que estão localizados nos andares térreos dos prédios, são utilizados para atividades comerciais diversas, o que foi verificado em 4,89% das respostas obtidas. Dessas, 51 moradores (4,89% dos entrevistados) declararam que utilizam o imóvel para atividade comercial, sendo que os tipos de comércio mais frequentes são mercearia/mercadinho e comercialização de itens de cesta básica em geral (37,3%), venda de doces e salgados e sorveteria (28,8%) e venda de bebidas, alcoólicas e não alcoólicas (13%). Em menor número aparecem as *Lan Houses* (5,3%) e outras atividades, como venda de cosméticos, roupas, frutas, sanduíches e fogos de artifício (em média 2,6% cada uma).

A ausência de uma infraestrutura local para comércio – a exemplo de um centro comercial – reforça essa utilização inadequada dos apartamentos, ao passo que também é responsável pelo surgimento de inúmeros estabelecimentos nos estacionamentos (Figura 2) e, em maior número, na rua principal de acesso ao Residencial.

Figura 2: Área externa do Residencial Bosque das Bromélias



Fonte: CIAGS, 2013.

Os entrevistados foram questionados sobre as suas perspectivas de formação profissional e de inserção no mundo do trabalho. Dos 1.042 moradores entrevistados, 551 (52,88%) afirmam que nunca fizeram algum curso de formação profissional e 486 (46,64%) afirmam já terem feito. Cinco pessoas não lembraram ou não quiseram responder à questão.

Quando questionados sobre quais cursos seriam interessantes para a população local, verificou-se uma demanda considerável por cursos de informática, sendo essa tipologia mencionada em 488 respostas (23,9%). Tal evidência é indicativa de que a oferta de formação profissional para os habitantes do território deve levar em consideração as demandas do mercado em geral e das empresas do entorno em particular, por conhecimentos e habilidades específicos, sendo o conhecimento em informática um elemento fundamental. Assim, fica evidente a importância da inclusão digital, colocada como eixo estruturante da estratégia de DIST elaborada para o Bosque das Bromélias.

Outra dimensão abordada na pesquisa-diagnóstico estava relacionada com a organização comunitária dos moradores do território. Pelos

dados obtidos, verificamos que já existem estruturas de governança e instâncias colegiadas de participação e decisão instituídas, e que são legitimadas por considerável parcela da população. Todavia, percebemos também a necessidade de fortalecer essas estruturas e fomentar uma maior participação da população, tendo em vista a construção coletiva de propostas de desenvolvimento para o território.

Tendo em vista identificar as relações de solidariedade e de ajuda mútua para a solução de problemas, os entrevistados foram indagados sobre a quem eles recorrem (procuram ajuda) em caso de problemas familiares, em geral. 512 pessoas (49,1%) afirmaram que não procuram ninguém, ou não têm a quem recorrer, e resolvem os problemas sozinhas. 305 respondentes (29,3%) recorrem a parentes, 103 (9,9%) afirmaram buscar o auxílio de vizinhos, 53 pessoas (5,1%) disseram procurar a ajuda do síndico. Outros entrevistados, em menor quantidade, afirmaram ainda recorrer a amigos (1,9%), a representante do prédio (1,7%) e a um líder religioso (1,4%). Outras 16 pessoas (1,5%) disseram não saber a quem procurariam em caso de problemas familiares.

Essa pergunta teve como objetivo identificar minimamente como se estrutura a rede de proteção social entre os moradores. Observamos que um baixo índice (21,6%) busca alguém externo à família, ou mesmo resolve sozinho em caso de algum problema familiar, o que condiz com o ambiente observado, em que se destaca o pouco sentimento de grupo e de cooperação mútua.

Com relação à participação dos moradores em organizações formais, a grande maioria dos entrevistados (94,2%) afirmou não participar de nenhum grupo ou organização formalmente constituída, tal como associação, partido político, etc.

Tal evidência, aliada à falta de interesse por questões políticas, afirmada pela maioria dos respondentes, reforça a necessidade de desenvolver ações de formação cidadã capazes de promover uma maior conscientização política e fomentar a participação da população nos diversos espaços políticos e de exercício da cidadania.

Quando o Projeto do DIST/Bahia estava sendo desenhado, ainda em sua fase embrionária, uma das questões que já se mostrava importante para tudo o que seria desenvolvido posteriormente era de como trabalhar o sentimento de coletividade. Não por acaso se adaptou o nome do Programa MCMV, sendo proposto “Minha Casa, Nossas Vidas”, a fim de estabelecer um contraponto entre o bem adquirido, individual (minha casa), e o tipo de relação que deveria instaurar-se localmente,

de cunho coletivo (nossas vidas). Esse pano de fundo do projeto revela a preocupação com a dimensão da construção coletiva e colaborativa da cidadania. Ratifica-se, assim, a necessidade de fomentar uma maior interação dos moradores, tendo em vista que eles compartilham um mesmo território e vivenciam situações e problemas comuns, cujas soluções podem ser viabilizadas a partir da discussão conjunta e da construção coletiva de alternativas.

Outra evidência verificada na pesquisa foi o desconhecimento, por parte dos moradores, de iniciativas e de ações públicas em curso no território. O alto índice de pessoas que “desconhecem” os projetos que estão ocorrendo localmente evidencia quão frágil é a comunicação interna. Isso se conjuga com o desinteresse das pessoas pelo que está acontecendo no empreendimento, cujas motivações vão desde a falta de identificação com as lideranças até a sensação de que os projetos que chegam não terminam, não são finalizados.

Por fim, foi investigada a percepção dos moradores com relação ao ambiente em que vivem, bem como o sentimento de identidade e de pertença ao território, e as formas de utilização dos espaços comuns.

O grande número de pessoas que declaram não utilizar os diversos ambientes comuns do território é um dado preocupante e indicativo da necessidade de alternativas capazes de incentivar o uso de tais espaços, além de criar e fortalecer os laços de identificação entre as pessoas e o sentimento de pertencimento ao território. Tais estratégias passam tanto pela ressignificação desses espaços como ambientes de convivência (para além de espaços vazios), quanto pela requalificação dessas áreas, a fim de torná-las mais agradáveis e convidativas.

Outra questão desse bloco dizia respeito aos aspectos positivos da moradia no Bosque das Bromélias, percebidos pelos moradores entrevistados. Os 4 aspectos mais citados, seguindo a ordem de frequência, foram: ter uma casa própria (23,9%), tranquilidade/sossego (18,6%), boa vizinhança (14,6%) e amplitude das áreas comuns (10,8%).

Tendo em vista perceber as visões de futuro compartilhadas pelos moradores do território do Bosque das Bromélias, perguntamos como poderia ser o Bosque das Bromélias. As sugestões elencadas pelos entrevistados, por ordem de frequência, foram as seguintes: a) deveria ser mais organizado, b) deveria ser um condomínio fechado, com muros, c) existência de serviços de saúde, d) existência de serviços de educação, e) existência de um centro comercial, f) existência de serviços de transporte, g) deveria ser mais limpo, h) existência de serviços de segurança

pública, policiamento. Pela análise das respostas, verifica-se que uma considerável parcela das sugestões de melhoria, ou das visões de futuro compartilhadas pelos moradores do Bosque das Bromélias estão relacionadas com a oferta de serviços públicos, como saúde, educação, transporte, segurança, etc.

Minha Casa, Nossas Vidas – o projeto

O projeto “Minha Casa, Nossas Vidas” é uma iniciativa do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia (CIAGS/UFBA), em parceria com a Universidade do Estado da Bahia (UNEB), visando à construção e testagem de uma tecnologia social no âmbito da estratégia de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Territórios (DIST) do Programa Minha Casa, Minha Vida, do Governo Federal (CIAGS, 2013).

O DIST é uma estratégia de desenvolvimento integrado proposta pela Caixa Econômica Federal por meio do seu Fundo Socioambiental. As ações têm como objetivo promover o desenvolvimento integrado, a sustentabilidade local e o protagonismo social das comunidades atendidas. Atualmente, existem 11 projetos em andamento no país, cada qual com uma metodologia própria.

Na Bahia, o empreendimento do PMCMV escolhido foi o Residencial Bosque das Bromélias, em Salvador. As ações do projeto estão em curso desde o início de 2014. A metodologia adotada possui como elemento central a efetiva participação dos moradores, ao preverem a utilização de técnicas como diagnóstico participativo, oficinas, reuniões e grupos de trabalho (Figura 3).

A demanda por um plano de desenvolvimento territorial justifica-se pela necessidade de estruturação de um conjunto de ações, em que se assegure a participação dos cidadãos, tanto no processo de concepção das atividades quanto na utilização dos serviços e produtos gerados. Dessa forma, a estratégia proposta distancia-se das intervenções meramente pontuais e reforça uma perspectiva sistêmica e multidisciplinar. Além disso, é composta por um viés endógeno, com enfoque no desenvolvimento das potencialidades locais, bem como um viés exógeno, pautado sobretudo na relação daquele recorte urbano com o restante da cidade.

Figura 3: Oficina de trabalho DIST



Fonte: CIAGS, 2013.

Concebe-se o território como um espaço geograficamente definido, caracterizado por aspectos multidimensionais (ambiente, economia, cultura, dentre outros), onde se podem distinguir elementos que indicam identidade e coesão.

As ações desenvolvidas são orientadas para a redução do estado de vulnerabilidade social dos indivíduos e das famílias que compõem o território. A vulnerabilidade social aqui tratada diz respeito a uma situação na qual se encontram pessoas ou agrupamentos familiares destituídos de capacidades (recursos financeiros, materiais, competências e habilidades para o trabalho) de acesso aos equipamentos e oportunidades sociais, econômicas e culturais disponíveis.

No caso em questão, ainda que os cidadãos possuam a moradia, observamos que outros aspectos relacionados com a sociabilidade e a garantia de direitos sociais ainda não foram alcançados. Consideramos, como referência, a concepção de moradia digna, que ultrapassa a compreensão da casa unicamente como abrigo e alcança a dimensão do viver bem, do espaço humanizado e do acesso a bens e serviços.

Uma vez que o empreendimento é composto por famílias vindas de diferentes ocupações, de diferentes movimentos sociais de luta pela moradia e de distintas localidades de Salvador, existe, inevitavelmente, uma acentuada heterogeneidade nesse público, no qual coexistem visões de mundo e percepções do espaço as mais variadas possíveis. Vivenciar um mesmo espaço requer o compartilhamento de valores e objetivos, ou ainda, de maneira mais incisiva, a criação de uma nova identidade como grupo. A criação de tal identidade passa pela percepção do território em que se vive e sua inserção social, política e econômica na cidade.

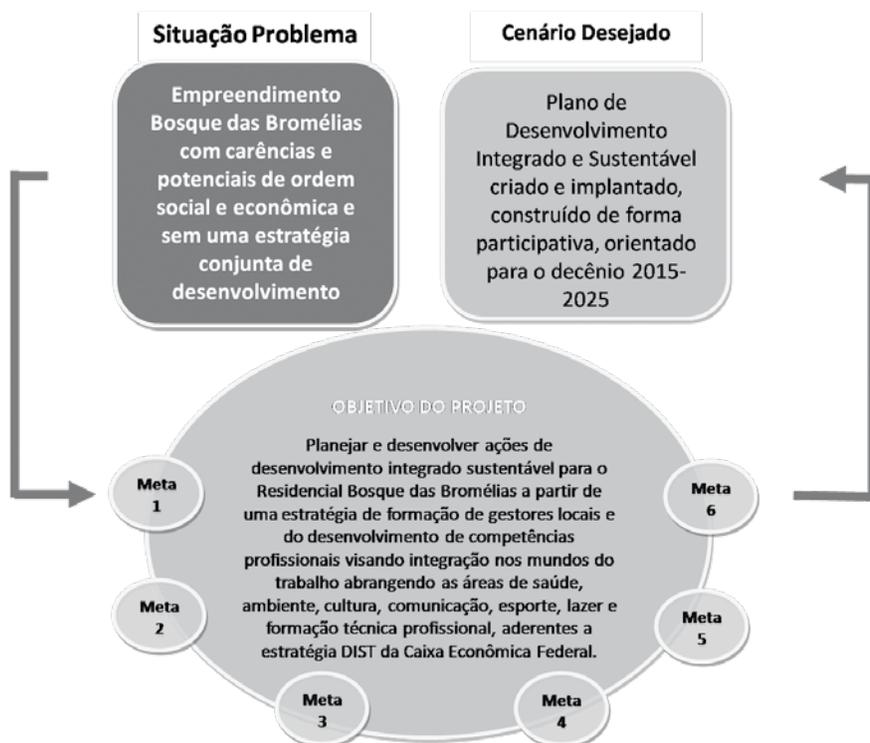
Esse panorama nos conduz à seguinte situação-problema: **Como promover o desenvolvimento integrado e sustentável de um território heterogêneo, pleno de carências e de demandas socioeconômicas?** Como possibilidade estratégica para solucionar o problema, o “Projeto Minha Casa, Nossas Vidas” propõe a criação de uma tecnologia social cujo eixo estruturante é um itinerário formativo articulador de um conjunto de ações de educação cidadã e profissionalizante, intervenção urbanística e governança territorial (CIAGS, 2013)

A formação dos habitantes do território é o percurso condutor a partir do qual são disseminadas as demais práticas e intervenções. Essa compreensão da centralidade das práticas educativas na construção do desenvolvimento territorial norteia a concepção do projeto, que possui o seguinte objetivo geral: “Planejar e desenvolver ações de desenvolvimento integrado sustentável para o Residencial Bosque das Bromélias a partir de itinerário formativo, abrangendo as áreas de saúde, ambiente, cultura, comunicação, esporte, lazer e formação técnica profissional, aderentes à estratégia DIST da Caixa Econômica Federal” (CIAGS, 2013).

A partir desse objetivo, foi definido um conjunto de 6 metas a serem alcançadas. Cada uma delas diz respeito a um objetivo específico e a uma frente de intervenção no território, sempre articulada ao itinerário formativo. As metas são as seguintes: 1) Contextualização do cenário e diagnóstico; 2) Qualificação profissional; 3) Comunicação e cultura; 4) Requalificação das áreas comuns; 5) Saúde e qualidade de vida; 6) Governança territorial.

Há um fator transversal à proposta, que é o fortalecimento do capital social local. As metas definidas no projeto pressupõem o fomento das relações de cooperação e confiança entre os cidadãos. Em síntese (Figura 4), o projeto busca intervir em uma realidade em que se observam carências e potencialidades, com o objetivo de contribuir com melhorias e soluções e construir coletivamente um futuro desejado.

Figura 4: Síntese do Projeto Minha Casa, Nossas Vidas



Fonte: CIAGS, 2013.

A metodologia adotada no projeto parte da prerrogativa de horizontalidade, ao trazer os macro-temas de intervenção para uma discussão e construção coletiva. Os momentos de interação e construção coletiva são reveladores do saber acumulado na comunidade sobre si mesma (histórias de vida dos habitantes, problemas e expectativas atuais, potencialidades e limitações), bem como contribuem para a consolidação de um sentimento de grupo.

Um item de inovação da proposta é o fato de que ela tem como eixo estruturante um itinerário formativo que articula as diferentes linhas de ação. Assim, todas as ações são desencadeadas a partir da formação. A ideia é que os diversos momentos de formação, além de ambientes de ensino e aprendizagem, constituam espaços de sociabilidade e de ampliação da cidadania capazes de fortalecer a identidade e os laços sociais da comunidade, bem como fomentar a participação política e a construção colaborativa de soluções para os problemas do território.

Essa metodologia garante a sustentabilidade do desenvolvimento territorial, uma vez que visa à preparação dos atores envolvidos para a continuidade das ações, mesmo depois do fim do projeto.

Outro componente de inovação do projeto diz respeito à criação de uma plataforma virtual de formação e compartilhamento de experiências. Todos os conteúdos dos cursos, oficinas, palestras e outras ações de formação são disponibilizados em uma plataforma digital, podendo ser utilizados em outros contextos de aprendizagem.

Aprendizagens do percurso

Como estamos em uma trilha com um terço do caminho percorrido, temos de justificar as escolhas, minimizando ao máximo os riscos da passionalidade na intervenção, porque a educação da base social pode ser muito sedutora nas conquistas dos indivíduos e dos coletivos sociais, dando um viés de sucesso e mascarando os problemas estruturais da cidade contemporânea. Esses espaços de esperança (HARVEY, 2004), como os empreendimentos Minha Casa Minha Vida, são, antes de mais nada, espaços de conflito, lutas e tensões, mas também de potencialidades. Apresentamos a seguir justificativas para envolvermos universidades públicas com esse projeto:

1. O investimento em um itinerário formativo que incorpore temas como cidadania, participação e inclusão digital se justifica na medida em que o fortalecimento do capital social é uma diretriz básica da estratégia prevista pelo Projeto. As novas tecnologias estão associadas às atividades de formação não apenas por integrar uma exigência básica do mercado de trabalho, mas, sobretudo, por ter se constituído em um elemento cultural do momento presente, fazem parte do cotidiano das pessoas, sobretudo dos jovens. No escopo do projeto, isso se converte em um ativo estratégico para a mobilização do público. Além disso, a oferta de formação cidadã e profissional visa formular e executar estratégias que ofereçam aos jovens um trabalho digno e produtivo, tornando acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em especial de informação e de comunicações.
2. A realização de ações de comunicação justifica-se pela busca de uma identidade territorial, conjugada a ações voltadas para a cultura e a participação no plano local. Trata-se da busca por um modelo comunicativo baseado no diálogo e na participação popular, aproxi-

mando comunicação e cultura das dinâmicas políticas, econômicas e sociais.

3. As ações de requalificação das áreas urbanas comuns justificam-se pela necessidade de conferir ao espaço elementos que o associem a uma identidade própria. A solução arquitetônica adotada pelo Programa Minha Casa Minha Vida seguiu um padrão único para todo o território nacional, aparentemente considerando de forma incipiente as condições climáticas, culturais e geográficas diferenciadas das diversas localidades do Brasil. Tendo em vista minimizar esses efeitos e garantir uma maior humanização do espaço, são pensadas pequenas intervenções, construídas de forma participativa com a comunidade local.
4. As ações voltadas para a gestão social e a governança do território justificam-se pela necessidade de promover a sustentabilidade das ações e a manutenção do capital social local. Acreditamos que os diversos momentos de reunião e discussão coletiva empreendidos no Bosque das Bromélias contribuem também para o desenvolvimento de uma governança colaborativa, na medida em que fomentam a participação da comunidade na discussão dos problemas locais e na proposição de alternativas de solução.

Conclusão

Estamos conscientes de que esse território fractal reafirma, negativamente, todas as ausências de políticas públicas e de gestão que os estudos já realizados assinalam sobre um modo de produção de moradias populares. No entanto, entendemos que a educação da base social pode ser um movimento ascensional e integrador de forças que criem mais do que espaços de esperança.

Toda a cultura humana é dinâmica, e o ritmo de mudança é descontínuo. Depende da articulação entre mecanismos que favorecem as mudanças e os que levam à preservação das tradições. Os grupos que estão à margem dos progressos tecnológicos recentes têm, como todos os demais, condições para mudar ou resistir (CARDOSO apud CASTELLS, 2010, p.89-90).

A construção desse projeto de futuro por meio da educação é parentética, no dizer de Alberto Guerreiro Ramos, isto é, navega entre os destroços do passado e do presente e as promessas virtuais de um futuro que se almeja para as sociedades territorializadas. Ramos (2001) usou a expressão parentética para significar “entre parênteses”, conforme percebia a sociedade de seu tempo, que é, vivamente, a sociedade do nosso tempo.

Referências

- AUGÉ, M. *Não-Lugares: Introdução a uma antropologia da supermodernidade*. São Paulo: Papyrus, 1994.
- BRANDÃO, C. *Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas SP: Editora da Unicamp, 2012.
- BRASIL. *Lei Nº 11.977*, de 7 de Julho de 2009.
- CARDOSO, A. L.; LAGO, L. C. O Programa Minha Casa, Minha Vida e Seus Efeitos Territoriais. In: CARDOSO, A. L. (Org.). *O Programa Minha Casa, Minha Vida e seus Efeitos Territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- CASTELLS, M. Redes Sociais e Transformação da Sociedade. *Cadernos Ruth Cardoso*, São Paulo, v.1, n.1, 2010.
- CENTRO INTERDISCIPLINAR DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL – CIAGS. *Projeto Minha Casa, Nossas Vidas*. Salvador: UFBA, 2013.
- FERNANDES, A. Cidade contemporânea e cultura: termos de um impasse? In: RUBIM, A; ROCHA, R. *Políticas Culturais para as Cidades*. Salvador: EDUFBA, 2008.
- FISCHER, T. Formar Gestores Sociais para o Desenvolvimento Territorial: A Criação Artesanal de Itinerários Formativos. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, Salvador, v. 3, n. 2 p. 25-38, maio/ago. 2014.
- _____. Poderes Locais, Desenvolvimento e Gestão: Introdução a uma Agenda. In: _____ (Org.). *Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: Marcos Teóricos e Avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.
- _____. A cidade como teia organizacional: inovações, continuidades e ressonâncias culturais – Salvador da Bahia, cidade puzzle. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, p. 74-88, maio/jun. 1997.
- _____. Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e configurações do local. In: _____. *Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- FLORENCE, A. O Fenômeno Urbano como Fenômeno Cultural. In: RUBIM, A; ROCHA, R. *Políticas Culturais para as Cidades*. Salvador: EDUFBA, 2008.
- HARVEY, D. O direito à cidade. *Revista Piauí*, n. 82, São Paulo, 2013a.

- _____. A liberdade da cidade. In: MARICATO, E et al. *Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas no Brasil*. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013b.
- _____. O “novo” imperialismo: acumulação por espoliação. In: PANITCH, L.; COLIN, L. (Org.). *Socialist register 2004: o novo desafio imperial*. Buenos Aires: CLASCO, 2006.
- _____. *Espaços de Esperança*. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros - 2010*. Disponível no sítio do IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>. Acesso em: 27 nov. 2014.
- LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Documentos, 1969.
- MARICATO, E. É a questão urbana, estúpido! In: _____ et al. *Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas no Brasil*. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013.
- MARQUES, E.; RODRIGUES, L. O Programa Minha Casa Minha Vida na metrópole paulistana: atendimento habitacional e padrões de segregação. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.15, n. 2, nov. 2013.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2013 – A Ascensão do Sul: Progresso humano num mundo diversificado*. PNUD, 2013.
- GUERREIRO RAMOS, A. Modelos de Homem e Teoria Administrativa. *Revista de Administração Pública*, v. 18, n. 2, p. 3-12, 1984.
- ROLNIK, R. *10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo*. Disponível em: <<http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>> Acesso em: 23 de nov. 2014.
- _____. Apresentação – As vozes das ruas: As revoltas de Junho e suas interpretações. In: MARICATO, E. et al. *Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas no Brasil*. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013.
- RUBIM, A. ROCHA, R. Apresentação. In: _____; _____. *Políticas Culturais para as Cidades*. Salvador: EDUFBA, 2008.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço*. São Paulo: Hucitec, 1999.
- _____. O retorno do território. *OSAL – Observatório Social de América Latina*, Buenos Aires, v. 16, jun. 2005.
- SAUNDERS, D. *Cidade de Chegada – a migração final e o futuro do mundo*. São Paulo: DVS Editora, 2013.
- SERPA, A. A Cidade como Fenômeno Cultural: apontamentos para uma abordagem geográfica. In: RUBIM, A; ROCHA, R. *Políticas Culturais para as Cidades*. Salvador: EDUFBA, 2008.

THIOLLENT, M. *Metodologia da pesquisa-Ação*. 18. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

UNITED NATIONS – UN. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. *World Population Prospects: The 2012 Revision, Highlights and Advance Tables*. New York: UN, 2013. Disponível em: <http://esa.un.org/unpd/wpp/Documentation/pdf/WPP2012_HIGHLIGHTS.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2014.

Terceira Parte

Poder, desenvolvimento e urbanismo

Campo do desenvolvimento, racionalidade, ciência e poder

Edna Castro

A problemática do desenvolvimento ocupou lugar relevante no conjunto da reflexão das ciências sociais e econômicas na América Latina, sobretudo a partir de meados do século XX. Perspectivas e orientações teóricas bem diversas alimentaram os debates voltados ao entendimento, de um lado, dos processos históricos e da dinâmica do capitalismo, como os estudos sobre industrialização e agricultura, dependência e subdesenvolvimento, estrutura da propriedade e formação do Estado-nação, urbanização, divisão social do trabalho, alienação e dominação, marginalidade e ideologias; e, de outro, questões relacionadas a ações do Estado, ao planejamento, às políticas de crescimento econômico e às estratégias de industrialização e de exportação. Destacaram-se, ainda, as discussões sobre a eficácia simbólica das instituições e das agências mundiais, com seus discursos sobre o planejamento do desenvolvimento.

Esses estudos compõem um considerável inventário sobre a sociedade brasileira, cujas contribuições e abordagens provêm de tradições teóricas distintas e de diversas disciplinas, conformando um campo intelectual de intenso debate, na intersecção entre o político e o acadêmico.

Nos dias atuais, observa-se a emergência de novas questões postas ao conhecimento e aos paradigmas pelos quais as ciências sociais e econômicas buscam entender e interpretar a sociedade. Sejam sociais, econômicas, políticos, ambientais, sejam inter-relacionados, transversalizados, eles desafiam o entendimento de práticas e processos, como aqueles referidos ao desenvolvimento. É nessa perspectiva que entendemos a relevância de uma revisão paradigmática rigorosa de temáticas deixadas à margem nas análises sobre o desenvolvimento, como as referências ao lugar (ESCOBAR, 1995; RIST, 2007) e à descolonização do conhecimento (RAMOS, 1965; SANTOS, 2009) que, a nosso ver, se tornam temas prioritários na reflexão. Mas, que teorias teriam força para romper com as generalizações político-ideológicas presentes nas interpretações do desenvolvimento, marcadas que são pela pers-

pectiva evolucionista, classificadora e hierarquizante? Como entender os fundamentos da racionalidade que estiveram na base da legitimação de discursos e práticas classificatórias de países no sistema mundial (de desenvolvidos a subdesenvolvidos, de ricos a pobres)? Essas e outras questões já fomentaram debates no passado, como a crítica à razão formulada por Francisco de Oliveira (2003), e as referidas ao reducionismo epistemológico presente nas interpretações sobre a sociedade e a economia brasileira.

O objetivo deste artigo é contribuir com novas abordagens sobre o desenvolvimento, via releitura de autores e pela observação de processos reais presentes na formação social e histórica do Brasil. Pensamos o desenvolvimento na perspectiva da teoria dos campos (BOURDIEU, 2005), entendendo o campo como dimensão teórico-metodológica e relacional, que permite interpretar a produção de sentidos a partir dos lugares que os agentes ocupam nas relações sociais que conformam um determinado campo. Diversos agentes sociais e institucionais, que expressam os seus interesses no interior do campo do desenvolvimento, interagem com outros campos, especificamente o campo econômico e o político.

Um balanço da trajetória do debate intelectual e político sobre o desenvolvimento, ainda que parcial, ajudar-nos-ia a identificar os sentidos subjacentes às ideologias e utopias que predominaram no século XX, e ainda os discursos, conceitos e sentidos produzidos no jogo de relações entre agentes. Chamo a atenção para abordagens contemporâneas, sobretudo da antropologia e da ciência crítica, tais como as formuladas pelas teorias feministas, pela ecologia política e pelos estudos pós-coloniais. Essas abordagens têm procurado romper com certos paradigmas dominantes nas interpretações sobre o desenvolvimento, pois são formuladas a partir da crítica à modernidade, ao colonialismo e ao evolucionismo, a nosso ver matrizes estruturantes de crenças e ideologias presentes na sociedade contemporânea (CASTRO, 1999; 2010). Na realidade, aqueles valores da modernidade e da racionalidade cartesiana atravessam a sociedade e atualizam incessantemente, com eficácia simbólica, as relações de poder e de dominação, a desigualdade social e a supressão de direitos, pois os discursos sobre o desenvolvimento, como lembra Ribeiro (2008), são essencialmente discursos políticos.

Campo do desenvolvimento: discursos, confrontos políticos e teóricos

Entender o desenvolvimento como um campo formado por agentes no jogo das relações estruturadas e estruturantes, significa um esforço de apreensão dos sentidos dados por esses agentes na disputa por posições e por capital simbólico adstrito ao próprio campo. Para Bourdieu (2005), o campo é composto pelas posições dos agentes no sistema de relações sociais e na estrutura de classes, com interesses e disposições que dão sentido à ação. Como qualquer outro campo, esse também é composto por agentes e instituições que funcionam com dinâmicas marcadas por escalas e mediações, por crenças, regras e saberes e têm autonomia relativa e especificidades que lhe são próprias. A observação rigorosa dos discursos e das práticas produzidas pelos agentes no campo permite romper com a percepção comum do mundo social ou, se quisermos, “desencantar” a naturalização do pensamento sobre o social. E, por isso, é necessário entender as lógicas sociais, e como elas se manifestam nas estratégias segundo Bourdieu (2005, 2009) e nos sentidos atribuídos no jogo real/simbólico pelos agentes ao acionarem os *habitus*, enquanto disposições adquiridas que definem a ação social e as posições de cada um nos jogos sociais.

Em tal perspectiva de análise relacional, os agentes sociais e institucionais organizados estão envolvidos em redes de interesses e disputas pelo controle do jogo, produzindo discursos com pretensão de eficácia simbólica. Essa sociologia da ação ou teoria da ação é entendida como uma relação entre estruturas objetivas (dos campos sociais) e estruturas incorporadas (do *habitus*).¹ Bourdieu (2009) ressalta a dimensão simbólica ou cultural da produção e da reprodução da vida social a partir da leitura de noções caras à tradição das ciências sociais, como ação e relação social, e confronta, com instrumentos do pensamento crítico e reflexivo, os dilemas teóricos clássicos das ciências sociais: indivíduo e sociedade, objetividade e subjetividade.

Os conceitos de *habitus* e de campo foram fundamentais para a construção da crítica social na perspectiva dialética de uma ciência

¹ Seguindo a compreensão de Bourdieu (2009), de que o papel da ciência social pressupõe produzir um conhecimento das condições do conhecimento, é relevante entender as condições da produção dos discursos sobre o desenvolvimento e seus efeitos no interior do campo relacional, onde os agentes agem no sentido referente às disputas no próprio campo, como assinala Ribeiro (2008).

social reflexiva.² O campo constitui uma estrutura de relações objetivas e objetivadas na prática dos jogos sociais e das disputas internas no campo. A teoria geral da economia dos campos

[...] permite descrever e definir a forma específica de que se revestem, em cada campo, os mecanismos e os conceitos mais gerais (capital, investimento, ganho), evitando assim todas as espécies de reducionismo, a começar pelo economismo, que nada mais conhece além do interesse material e a busca da maximização do lucro monetário (WACQUANT, 2000).

Bourdieu (1982) propõe, assim, a observação da ação, o entendimento rigoroso das práticas sociais dos agentes no campo empírico do desenvolvimento. Apreender o campo significa captar os dispositivos estruturantes e as especificidades das crenças enquanto um sistema de regras que o sustentam, dos saberes, do sentido do jogo e, finalmente, entender o que leva à eficácia simbólica dos discursos, como assinala Ribeiro (2008).

Os discursos sobre o desenvolvimento tiveram um lugar central nos campos intelectual, político e econômico, notadamente na segunda metade do século XX. As principais matrizes conceituais ainda predominam, mas há novos conceitos e interpretações que têm orientado o entendimento dos processos de mudanças sociais, econômicas e ambientais. Para Castels (1999), as mudanças do final do século XX trouxeram a emergência da sociedade informacional e a conformação das relações sociais em rede e, por isso, alteram o lugar do conhecimento no sistema mundial, bem como a própria funcionalidade do conhecimento na sociedade, juntamente com as práticas sociais.

Na passagem do século XX para o XXI permaneceram as teorizações sobre desenvolvimento, crescimento econômico, mercado de trabalho formal e informal, classes sociais, desigualdades sociais, distribuição de renda, pobreza e alienação, com poucas referências a um pensamento mais ousado e crítico ao desenvolvimento capitalista e ao projeto de

² Conforme Wacquant (2000), Bourdieu entende os sistemas simbólicos como estruturas estruturantes na produção do conhecimento, conforme os sistemas simbólicos como estruturas estruturadas, a partir de leituras de estruturalistas da antropologia francesa. Encontra na tradição marxista os fundamentos teóricos desses sistemas simbólicos na interação com estruturas de poder (*status*, classes sociais) e dominação ideológica.

modernidade, reduzíveis, assim, à matriz do crescimento econômico e da intensificação do consumo. As crises cíclicas do capitalismo, além da reforma do Estado sob programas de ajustes neoliberais advindos de instituições globais, pressionaram e tensionam ainda mais o planejamento governamental e as estratégias de crescimento econômico.

No entanto, desde as experiências coletivas organizadas em torno do movimento ecologista dos anos 1960 e seguintes, o qual abrigava grupos com discursos de ruptura epistemológica, observou-se a contínua ampliação da análise crítica sobre as consequências sociais e ambientais dos processos industriais, considerando, justamente, os riscos e as ameaças ao meio ambiente. Da Conferência Mundial sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, em Stokolmo, Suécia (1972) à Rio + 20, Rio de Janeiro, Brasil (1992), emergem discursos vindos de esferas do planejamento global de agências multilaterais e governamentais, e também da Academia, que associam o desenvolvimento à questão ambiental. O conceito de desenvolvimento sustentável surgiu com o objetivo de abordar os problemas ambientais causados pelo crescimento econômico. Há várias interpretações de desenvolvimento sustentável, todas elas subordinadas ao paradigma economicista dominante. Lembra Banejee (2006) que o discurso de desenvolvimento sustentável focaliza mais os efeitos da destruição ambiental sobre o crescimento econômico do que as consequências negativas do mesmo. Não questiona as noções de progresso e de racionalidade econômica existente, mas continua a privilegiar o consumismo industrial. Esse discurso evidencia, além de princípios de preservação ambiental, resiliência, reconhecimento da biodiversidade, os de justiça social e de redução das desigualdades sociais, induzindo a crenças na possibilidade de serem mudadas as práticas desenvolvimentistas e de desperdício da economia capitalista. Novas crenças e utopias, portanto, são inventadas em torno do desenvolvimento (BANERJEE, 2006). Observou-se a profusão de imagens e termos que acionam simbolicamente as ideias de sustentabilidade, sinalizando utopias e crenças da nossa época que, ao mesmo tempo, renovam e positivam a noção de desenvolvimento. É essencial o entendimento do sistema de crenças de uma sociedade, atualizado em cada época, para desvelar as formas de dominação e poder obscurecidas na trama das relações sociais.

Mas, no correr do tempo, o que se observou foi uma fragilidade na discussão mundial sobre a possibilidade de buscar modelos alternativos de sociedade e de economia capazes de incorporar, de forma integrada, cultura e natureza como matrizes fundamentais do desenvolvimento. Isso

significaria uma mudança radical na concepção e nas práticas acionadas pela crença no desenvolvimento. Por isso, a ideia de desenvolvimento sustentável logo foi perdendo força como utopia. Nesse sentido, cabe interrogar: O que há de novo nas bases teóricas e ideológicas do debate sobre o desenvolvimento que justifique o retorno do interesse pelo tema neste início de século? A lógica dominante permanece e orienta-se pela aceleração do crescimento econômico e pela intensificação da produção mercantil, embora sob novas regras da globalização? Questões de várias dimensões aparecem – econômicas, sociais, políticas e ambientais – e apresentam desafios ao entendimento sobre o sentido desses discursos.

No campo do desenvolvimento, que é essencialmente relacional, observam-se agentes, redes e instituições adstritas pelo menos a três eixos de análise: 1) Agentes governamentais, por isso vinculados ao sistema normativo e político, implementam novos dispositivos legais, mas recorrem aos velhos conceitos aplicados ao planejamento do desenvolvimento econômico; 2) Agentes mercantis, que acionam dispositivos, ações e estratégias de crescimento econômico, e lógicas de gestão e de controle, mas menosprezam os seus efeitos sobre a sociedade e as suas formas de trabalho e de coesão social; 3) Espaços da ação coletiva, dos movimentos sociais, que têm radicalizado a crítica à modernidade e ao pensamento colonial, propondo perspectivas heterogêneas de desenvolvimento, com base na experiência local e na relação intrínseca entre território e cultura. Cabe ressaltar que falamos de uma radicalização no sentido da criação de novas perspectivas teóricas, de uma leitura da ciência mais ao revés do pensamento ocidental e patrimonialista, formulada pelo movimento social feminista e por sua crítica teórica, além de vertentes do movimento social em geral e da Academia, embora marginal. Entendemos que tal perspectiva constitui uma ruptura paradigmática quando radicaliza a crítica aos fundamentos epistemológicos das ciências sociais.

Desenvolvimento, ideologia e crenças na ciência e no progresso

Vários autores analisam as consequências da modernidade (ELIAS, 2006; GIDDENS, 1991; HELLER, 1997; SHIVA, 2005; DUSSEL, 2000; HARVEY, 1993; BHABHA, 1994) e destacam as tensões entre ordens sociais diferentes – o que aqui nomeamos, de forma simplificada, como ordem tradicional e ordem moderna –, bem como sua relação com o tempo e a alteração no ritmo das mudanças, como analisa Giddens (1991). As noções

de tempo e de espaço foram revolucionadas, e suas consequências sobre os costumes, os valores, as regulações sociais, econômicas e políticas, os *habitus*, enfim, sobre os modos de vida da ordem social que resiste e perdura e, em muitos casos, pela reafirmação de identidades. Tais mudanças têm o poder de alterar as dimensões mais profundas da existência cotidiana, como mostra Levêbvre (1991). Uma delas está certamente no campo da comunicação, que se torna cada vez mais intermediada por instrumentos tecnológicos e pelos sistemas de redes sociais, fluxos informacionais e interconexão de extensão global (CASTELS, 1999), configurando-se numa velocidade e em fluxos talvez jamais imaginados pela humanidade.

A emergência da sociedade industrial, a partir da Revolução Industrial no século XVIII, tornou dominante a crença na ciência e na tecnologia e embalou os sonhos de gerações sobre a possibilidade de a razão humana encontrar soluções eficazes para o bem-estar de cada nação. Erigiu a primazia da razão como crença nas escolhas racionais. Ferramentas racionais para construir outra ordem econômica, cuja aventura principal seria o crescimento econômico – desafio maior e obsessão da ciência moderna – associado ao desenvolvimento tecnológico. O iluminismo é um discurso construído, que tem como fundamento o poder de uma dada interpretação do mundo. É a dominação com pretensão à universalidade, à participação de todos em um projeto comum e, por isso, homogeneizador, erigido como a estrutura do sistema moderno, uma invenção ocidental produzida incessantemente.

A ideia de domínio da razão ou de sua hegemonia supervaloriza o conhecimento científico em relação a outras formas de conhecimento, da filosofia à religião, e erige classificações de saberes a partir de um lugar de poder. Para Geertz (1989), a “hierarquia de saberes”, como sistema classificatório, corresponde à dominação ocidental. É a base da construção de um conhecimento abissal que revela o saber parcial e hegemônico como herança da colonialidade da ciência (SANTOS, 2000, 2009).

Nessa perspectiva, secularização e progresso correspondem à modernidade como racionalidade instrumental (WEBER, 2004) e destino de todas as sociedades. A modernidade coloca o homem diante dos impasses e contradições de uma sociedade que caminha cada vez mais rápido em direção ao progresso, mas violenta a vida cultural e a natureza. Habermas (1989) analisa a dinâmica social e os processos de diferenciação interna nos sistemas sociais, e destaca que a classificação é uma forma de dominação pelo ordenamento de pessoas, saberes, processos, instituições e culturas – e faz parte da crescente racionalidade

zação do mundo. As pessoas orientam suas ações cada vez mais pela razão e não por outras dimensões da condição humana. A tensão entre a “esfera do mundo”, onde se encontram as relações sociais organizadas em torno de subsistemas da cultura, da vida social, do simbólico e da personalidade, e a “esfera do sistema”, que corresponde às estruturas de poder, o subsistema do Estado e o sistema da economia de mercado, é uma característica da modernidade.

A razão evolucionista do sistema moderno europeu, nos séculos XVIII e XIX, dominou a filosofia e basiou a formação das ciências da vida, da terra, e as ciências sociais (sociologia, geografia, economia, história, antropologia, direito etc.), construídas como paradigmas do pensamento cartesiano ocidental. As teorias do desenvolvimento, do subdesenvolvimento, da dependência e da marginalidade, dentre tantas outras interpretações que tensionam o campo do desenvolvimento, determinaram os discursos e as práticas, no século XX, que ainda perduram.

A matriz evolucionista vê as sociedades segundo níveis de desenvolvimento (determinados por indicadores econômicos), como se fosse possível reduzir a complexidade social, cultural, política e econômica de cada sociedade e do mundo segundo um único padrão/trajetória de desenvolvimento. Os países ricos elegeram os indicadores e com eles classificaram o “outro”, como na sociologia da modernização que acabou sendo o crivo de leitura e interpretação da sociedade brasileira e latino-americana, conforme os graus de desenvolvimento por eles concebidos, obscurecendo diferenças, diversidades, identidades e escolhas coletivas (CASTRO, 2014).

Desenvolvimento como crescimento econômico e ideologia nacional desenvolvimentista no Brasil

Nas narrativas teóricas do século XX, desenvolvimento é crescimento econômico. A relação fundamental entre sociedade e natureza sempre foi a de retirar da natureza os recursos com potencial para serem transformados em mercadorias, pois a natureza é vista como fonte inesgotável de recursos para gerar utilidades. Bens (materiais e imateriais) com valor de uso e com valor de troca no mercado. Ao longo do desenvolvimento capitalista, cada vez mais bens apenas com valor de uso, sob formas diversas, passam a ter valor de troca e, portanto, de mercado, com a intensificação do processo de mercadorização,

enquanto a economia capitalista busca o aumento da produtividade do trabalho para obter maiores ganhos de capital e, assim, realizar o valor nos movimentos de acumulação e de concentração de capital (POLANYI, 1966). O avanço da economia capitalista, bem sabemos, dependeu da intensificação do trabalho, da alienação e da exploração, enfim, do aumento da produtividade do trabalho sob diferentes formas e por meio de novas tecnologias, inclusive aplicadas à gestão e ao controle do trabalho.³

Os discursos do desenvolvimento formulados nessa perspectiva foram fortalecidos com a ideologia nacionalista, que “consegue captar e expressar anseios, valores e esperanças que fazem parte do corpus social e é a isso que se refere Benedict Anderson quando fala do nacionalismo” (APPADURAI, 1996).

No Brasil, não teriam os discursos de construção da nação obscurecido as contradições internas, as diferenças sociais de classe e de cor, tensionadas na década de 1950 e seguintes, com os processos de industrialização e urbanização crescentes? Certamente o nacional-desenvolvimentismo reafirmou, como ideologia, a crença no planejamento como estratégia para alcançar patamares mais elevados de crescimento econômico. O projeto de nação com grandes obras de infraestrutura incentivou a industrialização e o processo de modernização do país; e a integração de sul a norte, de leste a oeste com a construção de Brasília e da rodovia Belém-Brasília, que levou à conquista do grande sertão central e da Amazônia – um antigo sonho das elites nacionais. A leitura dos documentos do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), revela o debate travado sobre as ideias, os lugares de circulação de ideias, a produção de ideologias e imagens, que dominaram as áreas governamentais, acadêmicas, empresariais e políticas na formulação de políticas econômicas para o progresso nacional no correr dos anos 1950 e 1960.

Porém, nesse período também se exacerbaram as contradições de classes no Brasil, de forma visível, mas sob a aparente acomodação promovida pelos discursos nacional-desenvolvimentistas. Intensificaram-

³ Os agentes sociais e institucionais do campo do desenvolvimento, participantes da escola do núcleo de modernização capitalista na América do Norte e na Europa, nos anos 1940, analisaram o modelo de crescimento adotado pelas economias avançadas, as razões do sucesso e as crises de desenvolvimento, e alimentaram o debate sobre a natureza do desenvolvimento, as causas do subdesenvolvimento, o papel do Estado no processo de desenvolvimento, os modelos econômicos, enfim, sustentaram a relevância do planejamento para se alcançar um maior desenvolvimento.

se as greves em todas as regiões do país, a demanda por reformas, pela redução das desigualdades e pelo reconhecimento de direitos, enfim, por um outro projeto de sociedade que dividiu grupos de tendências políticas diversas. Mas levou a ampliar o campo das lutas políticas nos anos 1960, bem como a convergência de vários movimentos sociais. Temas como movimentos sociais, ações coletivas e organizações, considerados nos estudos sobre o desenvolvimento, assim como as origens e as estruturas históricas das sociedades, são questões que nos parecem importantes para a compreensão do projeto de desenvolvimento sustentado no país à época.

Do colonialismo aos estudos pós-coloniais

As formulações mais radicais, do ponto de vista da crítica teórica, têm partido de intelectuais que pensam o desenvolvimento na contramão do pensamento dominante, nas reflexões sobre a diversidade social, étnica, de gênero e de saberes presentes em países do Sul, inspirados na experiência social e, por isso, nas mobilizações políticas de diferentes segmentos da sociedade. Destacam-se as mobilizações políticas de sujeitos que se autodefinem como grupos de feministas, de trabalhadores, de camponeses, étnicos, dentre outros, na medida em que avançam as formas de homogeneização no mundo e aumentam as tensões e conflitos, como ocorre nas lutas por identidade e afirmação de lugares, de territórios, lutas contemporâneas em muitos países do mundo. Observa-se esse debate, de um lado, entre as lideranças de movimentos e de organizações sociais, focados na relação território e cultura, e, de outro, entre os intelectuais que reinterpretam o entendimento do mundo para além da esfera política da dominação ocidental.

Ao formular uma teoria das rupturas na cultura em relação ao passado, Appadurai (1996) busca entender as trocas culturais na globalização. Ele parte da perspectiva histórica e percorre as trocas culturais da colonização europeia em outros continentes (CASTRO, 2010). As guerras e missões religiosas foram essenciais no trânsito de culturas – e o processo acelerado de transferência de tecnologia e de inovações, sobretudo com a Revolução Industrial no final do século XVIII e no XIX, que reforça o papel desses processos na dominação europeia sobre as colônias, na sobreposição de mundos, que Appadurai chama de “euro-coloniais”. Mostra canais permanentes de tráfego de ideias, valores,

obras de arte, pessoas, subjetividades, bem como a difusão assimétrica da dominação cultural em todas as dimensões. O trânsito complexo de culturas e a ocidentalização do mundo, para ele, é fundamental na construção de “comunidades imaginadas”, conforme esclarece, no sentido aplicado por Benedict Anderson (2004). A imaginação como característica constitutiva da subjetividade moderna, dos sentimentos de identidade, que são importantes à compreensão do processo de globalização (APPADURAI, 1996).

Em outra perspectiva teórica, mas de crítica ao modelo capitalista de produção, Polanyi (1966) não via a homogeneização como inexorável. Na análise do desenvolvimento capitalista como processo social, entende que é possível a integração da forma mercantil de trocas com a não mercantil, em que se efetivam relações sociais com primazia. Considera a diversidade de formas sociais tensionadas, mas complementares, podendo coexistirem a tendência dominante de regulação do mercado capitalista e as dinâmicas da sociedade, que reproduzem formas autônomas de economia e instituem a sua regulação independentemente da forma mercantil.

A globalização corresponde a uma expansão da economia de mercado marcada por processos de violência e expropriação (ESCOBAR, 2003), o que causa deslocamentos compulsórios de populações de trabalhadores de suas terras de trabalho, como ocorre na Amazônia brasileira, colombiana e peruana, com a implantação de grandes projetos de infra-estrutura (rodovias, hidrelétricas, gasodutos, etc.), e que servem à análise do caso colombiano, como se refere Escobar (2003) sobre a expansão de interesses de mercado em direção às terras ocupadas por populações tradicionais no Pacífico colombiano, e considera a incapacidade do modelo de modernização para fomentar um desenvolvimento de acordo com as necessidades locais e em termos democráticos.

Uma outra vertente teórica é a crítica radical ao colonialismo, que teve uma maior evidência a partir dos estudos de Edward Said (2007), com o livro *Orientalismo*. Por óticas teóricas diferentes, vários autores vêm contribuindo para a construção de interpretações pós-coloniais, ressaltando a violência em vários sentidos, como a dominação e a subjugação de pessoas e modos de vida ao pensamento produzido “fora”, na “metrópole”, e, por isso, na expressão de Guerreiro Ramos (1996), deve necessariamente ser submetido à “redução sociológica”, como crivo radical no processo de dominação pela produção e circulação de ideias.

O debate sobre o pós-colonialismo tem levado a importantes relei-

turas de autores presentes no debate do campo do desenvolvimento nos anos 1950 e seguintes, e que deram contribuição seminal ao pensamento sobre a América Latina, como Gino Germani, Mauro Marinho, Guerreiro Ramos, Florestan Fernandes, Celso Furtado, Octavio Ianni, entre muitos outros, como mostra Lander (2000a; 2000b). Na mesma direção, autores como Arturo Escobar (1999; 2003), Appadurai (1996), Banerjee (2006) e Santos (2000) entendem o discurso do desenvolvimento equivalente ao da construção do outro, no discurso colonial, no contexto dos estudos sobre os mitos coloniais fundadores da conquista do continente sul-americano. O mito do El Dorado e as representações sobre a ética civilizatória atravessaram os séculos e ainda constituem uma chave para o entendimento das sociedades latino-americanas atuais e das crenças e sonhos que mobilizaram agentes e acionamentos (CASTRO, 2010), bem como legitimaram a ordem ocidental de extermínio de povos e culturas nas Américas, ancorados em valores cristãos e na ordem da razão civilizadora. Ao discorrer sobre a função social das crenças, Gilbert Rist (2007) considera o desenvolvimento como um “sistema de crenças” organicamente relacionado com a expansão mundial de sistemas de mercados integrados e como o “slogan mobilizador de um movimento social que criou organizações e práticas messiânicas” (RIST, 2007 apud RIBEIRO, 2008).

A questão central da renovação das ciências sociais do desenvolvimento, a nosso ver, vem da ruptura de paradigmas no campo do desenvolvimento, seja pela crítica à produção do conhecimento e de suas condições (SAID, 2007; ESCOBAR, 1999; SANTOS, 2000), seja pelas formulações que interrogam a formação de um campo de estudos pós-coloniais, como assinala Said (2007) no livro *Orientalismo*, em que rompe com as interpretações da cultura europeia sobre os países do Oriente, catalogados exaustivamente, por meio de imagens, como inferiores e exóticos. Said (2007) as entende como invenções políticas estrategicamente alimentadas e reducionistas da cultura de países do Oriente, e, por isso, inferiorizantes no jogo de representações e imagens do “outro”. Assinala que, antes do século XVIII, as imagens do Oriente que eram trazidas às culturas ocidentais estavam marcadas por representações pejorativas dos povos e culturas orientais, transformadas por dispositivos de simplificação. O lugar distorcido do outro se constrói na relação de alteridade marcada, no caso, por valores evolucionistas, como as imagens difundidas do índio nos relatórios dos viajantes europeus do período colonial, ou na correspondência oficial entre a colônia e a metrô-

pole, como nos mostram os trabalhos de Gondim (2007) e Schwarcz (2014). O desafio das teorias pós-coloniais é desconstruir aquelas interpretações e os mecanismos de dominação que utilizam, como a construção de imagens, ideias e crenças. Pelas imagens inventa-se o “outro”, e desenham-se os limites e a natureza da “relação de alteridade”. Trata-se de processos de dominação política e ideológica mediante a construção de imagens e de sua naturalização.

Em sua interpretação do que chama de sociologia das ausências e das emergências, Santos (2000) formula a crítica ao modelo da racionalidade ocidental – que chama de modelo da razão indolente. O autor sustenta a diversidade da experiência social no mundo e a obscuridade dos paradigmas das ciências sociais, que as ignora, minimiza ou desvaloriza, e anota três eixos de argumentação: 1) A experiência social no mundo – a tradição científica ou filosófica ocidental não a reconhece ou considera relevante; 2) A experiência social desperdiçada – inclui dimensões do desperdício da experiência, da cultura, da sociabilidade e das redes de trocas culturais; 3) A percepção dos espaços ausentes, para tornar visíveis as diferenças e os movimentos alternativos. O que está sendo interpelado é a ciência como produto social e o próprio sentido do entendimento das sociedades humanas – e de suas singularidades. Santos (2000) reconhece a “pluralidade de epistemes” enquanto sistemas de conhecimento. E conclui, portanto, que o reconhecimento da diversidade de epistemes no mundo acaba por negar uma epistemologia única, hegemônica e, conseqüentemente, torna-se uma contraepistemologia, com efeitos simbólicos sobre a percepção do mundo e da ciência.

Perspectiva da ecologia política

Seguindo a tradição marxista, cara às ciências sociais, existem várias correntes que projetam seus olhares na revisão epistemológica e nos efeitos que essa pode trazer para as intervenções no campo do desenvolvimento. O debate intelectual sobre o desenvolvimento tem como característica a capilaridade, por isso pode repercutir nas práticas políticas, seja da área governamental, via planejamento e políticas públicas, seja nos espaços do lugar, da cultura e da resistência social. Entre as diversas tendências encontra-se o ecossocialismo, que entende os problemas ambientais decorrentes da organização social, do modo

de produção capitalista e das formas de alienação, de apropriação da natureza e de exploração da força de trabalho (LÖVY, 2008). Outra interpretação perfilada ao pensamento marxista, mas, principalmente ao diálogo interdisciplinar e transversal com outras tradições teóricas, é a ecologia política, que orienta suas teorizações para a relação sociedade x política x natureza. A ecologia política faz a crítica à maximização do lucro e à mercantilização da natureza e, por isso, tem um discurso sobre a luta pela desnaturalização da natureza, a qual reconhece as condições naturais da existência, os desastres “naturais” e a “ecologização das relações sociais” (LEFF, 2003). Esse autor considera que não se trata de adotar uma “perspectiva construtivista da natureza”, mas política, em que as relações entre os seres humanos e entre eles e a natureza se constrói por meio de relações de poder.

Santos (2009) confronta a monocultura da ciência moderna com uma ecologia dos saberes, na medida em que se fundamenta no reconhecimento da pluralidade de conhecimentos heterogêneos e nas interações dinâmicas entre eles, sem comprometer a sua autonomia. A ecologia de saberes baseia-se na ideia de que o conhecimento é um interconhecimento. Essa percepção do lugar do político no debate sobre o campo do desenvolvimento questiona as estruturas da crença na sustentabilidade. Para Enrique Leff (2003), a ecologia política encontra-se em um campo teórico-prático, no qual busca construir um novo território do pensamento crítico e da ação política. O autor entende que:

[...] ela emerge nas relações com a economia ecológica para analisar os processos de significação, valorização e apropriação da natureza que não se resolvem nem pela via da valoração econômica da natureza nem pela alocação de normas ecológicas à economia; estes conflitos socioambientais se colocam em termos de contravérsias derivadas de formas diversas – e muitas vezes antagônicas – de significação da natureza, nos quais os valores políticos e culturais transbordam o campo da economia política, inclusive de uma economia política dos recursos naturais “da ecologia”. Não se restringe, pois, ao espaço da economia, da valoração dos recursos naturais e dos serviços ambientais (LEFF, 2003, p. 17).

E esclarece:

A ecologia política se estabelece no espaço que é o do conflito pela reapropriação da natureza e da cultura, ali onde a natureza e a cultura resistem à homologação de valores e processos (simbólicos, ecológicos, epistemológicos, políticos) incomensuráveis e a ser absorvidos em termos de valores de mercado. Ali é onde a diversidade cultural adquire direito de cidadania como uma *política da diferença*, de uma diferença radical, enquanto que, o que está ali em jogo, é mais outra coisa que a distribuição equitativa ao acesso e aos benefícios econômicos derivados da postagem de calor à natureza (LEFF, 2003, p. 21-22).

Nessa linha crítica, Boaventura Santos (2009) vê o pensamento moderno ocidental como um pensamento abissal, no sentido de que, ao produzirem conhecimento, os homens/mulheres o distinguem em duas categorias que compõem fenômenos visíveis e fenômenos invisíveis, e que estes últimos acabam por definir os primeiros. A categoria de invisibilidade, não por acaso, tem sido uma categoria política adotada para gerar efeitos práticos por grupos sociais diversos e por populações tradicionais em toda a América Latina. As lutas pela libertação anticolonial, que emergiram em diferentes lugares do Brasil, tensionaram o poder, e muitas delas buscavam a afirmação étnica, o reconhecimento da sua existência como sujeitos de ação e de direitos, e a legitimação de um outro projeto de desenvolvimento, a exemplo do movimento revolucionário da Cabanagem, no Pará, ou das lutas de grupos quilombolas, empurrados pela história colonial e escravagista para refúgios distantes, onde muitos hoje se encontram em seus povoados e vilas que foram construídos a partir do quilombo. Hoje apresentam à sociedade brasileira uma agenda de visibilidade, de afirmação de seus direitos ao território, à história, à cidadania. Para Santos, se a ciência não reconhece parte dos fenômenos sociais, pois invisíveis, essa sociedade ocidental produziu e produz um conhecimento por pressuposto parcial. Tudo bem, podemos argumentar que todo conhecimento é parcial, que esse é um velho tema da filosofia sobre a possibilidade de o homem conhecer e a natureza do conhecimento. Certamente, mas o autor procura mostrar que essa divisão é tal que aqueles que estão na linha do invisível desaparecem como realidade, tornam-se inexistentes – ou seja, não existem sob qualquer forma

que possa ser relevante ao conhecimento. Significa uma posição que leva necessariamente à condição de irrelevância, de insignificância, de obscurecimento e de negação, portanto, de exclusão. A exclusão da área do saber científico passa a ser seminal como problema para a reflexão, pois é parte do pensamento estruturante, da percepção e, por suposto, dos discursos no campo do desenvolvimento.

Assim, a modernidade ocidental contém um paradigma fundado na tensão entre a regulação e a emancipação sociais, como insiste Santos (2009), que essa distinção visível fundamenta todos os conflitos modernos, tanto em termos de fatos substantivos como de procedimentos. A distinção entre as imagens da colônia e as da metrópole, no presente, são obscurecidas (CASTRO, 2010) pelos processos de modernização, de consumo padronizado, pelos valores de universalidade e pelos meios de comunicação de massa. Mas essa distinção subjaz nas estruturas sociais e aciona as práticas coloniais, que são, como vimos, classificatórias e evolucionistas.

Cultura e lugar: a sociedade globalizada entre homogeneização e heterogeneidade

Ao manter os princípios da dominação e da hierarquia de saberes, a ciência moderna continua a operar com distinções que separam e tornam invisíveis grupos, culturas, etnias, valores e *ethos*. Essas distinções atravessam a vida social como marcadores de classe e de condição social. Podem ser vistos na discriminação de gênero, de cor, de origens, na produção de estigmas e gera eficácia simbólica. Seus efeitos práticos podem ser encontrados na produção de “guetos” e de zonas ditas “perigosas” dos “subúrbios” das cidades brasileiras, bem como nos lugares onde grassa a desigualdade de renda, de trabalho e de acesso a bens e serviços, como nos mostra Loic Waquant (2008) em seus estudos sobre a periferia negra de Chicago. O mesmo ocorre no Brasil urbano de hoje. Basta ouvir as vozes da periferia, escutar o que os moradores nos dizem, ou ver a escravidão sob suas diferentes formas, a exploração de crianças e adolescentes ou os trabalhadores mal pagos, mas que são, assim mesmo, corpos assassinais (DAS; POOLE, 2004), como os inúmeros Amarildos da Rocinha, ou do Bairro do Guamá, em Belém, onde uma chacina matou 11 jovens e negros em menos de 12 horas (para outras fontes, teriam sido 34 mortes), em represália ao assassinato de

um ex-policia que comandava uma “milícia” no próprio bairro – fatos dos quais o Estado, direta ou indiretamente, é protagonista.

Dentre as características da globalização, a desterritorialização é destacada por explicar como são removidas as referências fixas ou locais, a alteração da relação com o espaço e com as fronteiras, com o tempo e as escalas em que vivem, na atualidade, as pessoas, os grupos e as sociedades em geral. São processos que alteram a conformação e as estruturas de poder do Estado e de suas instituições, a relação Estado-Nação, as ideologias e as utopias. Escobar (2003) procura formular uma teoria do lugar, e Appadurai (2004) argumenta que a problemática central dos processos culturais de hoje é o desenraizamento, a alienação e o distanciamento psicológico como efeitos da intensificação das tecnologias que afastam pessoas próximas no lugar, ao mesmo tempo em que produzem a fantasia da proximidade eletrônica do outro.

A desterritorialização é também apropriada pelo mercado, que se dinamiza em inúmeros setores ao criar novos produtos, novos espaços institucionais de intervenção pública, empresas e empresários capazes de viabilizar a mobilidade do capital, ou em migrações, mobilidade do trabalho e deslocamentos de várias naturezas. Esses fluxos da globalização são intensos e rápidos, como mostra Appadurai (2004) ao se referir às “*scapes-paisagens*” e analisar as dimensões dos fluxos de pessoas, de tecnologia, de recursos financeiros, de informação, bem como das mídias que atravessam países e continentes e alteram substancialmente as noções de espaço e tempo e, com elas, as relações sociais e as trocas culturais.

O mundo está hoje cada vez mais integrado por força do mercado e da cultura, mas, ao mesmo tempo, o lugar é cada vez mais percebido na relação com as culturas nacionais e regionais que se confundem, em parte, com a cultura global. Para Arturo Escobar (2003), uma dimensão persistente na marginalização do lugar, na teoria ocidental é a das consequências do pensamento sobre as realidades submetidas historicamente ao “colonialismo ocidental”. O domínio do espaço sobre o lugar tem operado como um dispositivo epistemológico profundo do eurocentrismo na construção da teoria social:

Ao retirar a ênfase da construção cultural do lugar a serviço do processo abstrato e aparentemente universal da formação do capital e do Estado, quase toda a teoria social convencional, conseqüentemente, tornou invisíveis formas subalternas de pensar os modos de vida locais de configurar o mundo (ESCOBAR, 2003, p. 54).

O exercício de imaginar o global a partir do local e o campo do desenvolvimento com projetos diversos, por exemplo, poderia levar a se projetarem novas formas de organizar a vida. Essa negação do lugar tem múltiplas consequências para a teoria do imperialismo, até a resistência ao desenvolvimento hegemônico, inclusive relacionando as questões ambientais. A reafirmação do lugar é também a visibilidade dos modelos culturalmente diferentes do hegemônico e específicos quanto à relação com a natureza.

Por isso é relevante proceder à releitura pela ótica do lugar, dos estudos mais recentes relativos ao conhecimento local, às formas de organização da vida em grupos distintos. Os estudos formulados pela antropologia ecológica, pela antropologia do conhecimento, pelas teorias feministas, pela geografia pós-moderna, e mesmo pela ecologia política, que entecipam o dever de casa na medida em que contribuem com análises para a defesa do lugar, pois eles têm sido essenciais para reinterpretar o campo do desenvolvimento, a globalização, o pós-desenvolvimento e a sustentabilidade .

Appadurai (2004, p. 73) não aceita a globalização da cultura como sendo homogênea, mas reconhece que ela utiliza “instrumentos de homogeneização (propaganda, linguagem única, estereótipos, etc.) que acabam absorvidos pela cultura local, e posteriormente repatriados através de uma combinação heterogênea”. É nessa perspectiva que entendemos a sua formulação, ao anunciar uma teoria da ruptura em relação ao passado, em que as mudanças na concepção do tempo são importantes para analisar o campo do desenvolvimento, no qual as trocas culturais que experimentamos no presente estão em condição de trânsito no espaço de uma cultura global.

Uma questão, portanto, que paira como pêndulo, é se de fato estaria havendo uma retomada dos estudos sobre o desenvolvimento na perspectiva crítica, ou se o que aparece como novos estudos e reflexões da Academia sobre o desenvolvimento e a sustentabilidade não estaria mais próximo do campo do neodesenvolvimentismo? Esse não rompe, mas, ao contrário, reafirma os valores do mercado e do crescimento econômico. Certamente, eles reproduzem os desafios teóricos convencionais e mantêm o mesmo sistema de crenças no progresso das nações e no processo civilizatório empreendido pelo mercado.

O modelo dominante de pensamento que se reflete nos estudos sobre o desenvolvimento, percebido nas disputas de agentes no campo intelectual, está bem distante da teoria da reciprocidade, com releituras

de autores como Marcel Mauss (a dádiva, a reciprocidade), Simmel (reciprocidade e coesão social como dimensão da relação social), Polanyi (sobre o sistema econômico subordinado a lógicas sociais da reciprocidade e da integração), a partir de estudos realizados no âmbito da sociologia (BOURDIEU, 2005), crítica e reflexiva, e da antropologia do desenvolvimento (ESCOBAR, 1995), da antropologia social, da cultura (APPADURAI, 2004) e da ecologia política (LEFF, 2001), dentre outras vertentes teóricas que se orientam para a construção de uma outra perspectiva das relações sociais e da ciência da sociedade.

Conclusão

Talvez seja o momento de reverter algumas dessas assimetrias ao reconhecermos a importância para a ciência social de produzir rupturas que permitam o entendimento do campo do desenvolvimento a partir de outras matrizes. Apontamos no texto a relevância da abordagem sobre o lugar formulada pelos próprios críticos. A ciência social tem o papel de desvendar as condições sociais, políticas e ideológicas da produção da noção de desenvolvimento, e o compromisso na busca de outras possibilidades, de modelos alternativos com base na experiência social. Reconhecer a multiplicidade de epistemes e de sistemas de conhecimento seria uma primeira abertura para interrogar sobre o papel da experiência social na formulação de outros modelos de desenvolvimento.

A racionalidade e a tendência à homogeneização da cultura constituem marcos da modernidade. Essa perspectiva teria inibido a compreensão da heterogeneidade do mundo, dos processos e da realidade de sociedades e culturas tão distintas que conformam a vida social. E, por isso, considera Escobar (2003) necessária a construção de um novo marco teórico capaz de dar conta da reinterpretação das realidades sociais sob os pontos de vista da heterogeneidade, da diferença e da diversidade epistemológica.

Conforme procuramos demonstrar, o desenvolvimento é, antes de tudo, uma construção política e ideológica, sendo, por isso, um discurso produzido, um discurso de poder e de legitimação simbólica que carrega consigo uma formulação arbitrária, intrínseca e historicamente elaborada. No jogo de imagens, o desenvolvimento precisa de reconhecimento pelo não desenvolvido, e que, por ser o outro, necessariamente inferior na avaliação deslocada de sua realidade, se trata de um paradigma do pensamento colonial. Parafraseando Said (1976): “não seria o desen-

volvimento uma invenção ocidental?” ou como se refere Milton Hatoun, “uma espécie de imagem refletida no espelho para legitimar a identidade eurocentrista e discriminatória do Ocidente racional, desenvolvido, humanitário e superior”, a propósito da obra daquele autor.

Referências

- ANDERSON, B. *Comunidades imaginadas*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- APPADURAI, A. *Dimensões culturais da globalização: a modernidade sem peias*. Tradução de Telma Costa. Lisboa: Editorial Teorema, 2004.
- BANERJEE, S. B. Quem sustenta o desenvolvimento de quem? O desenvolvimento sustentável e a reinvenção da natureza. In: FERNANDES, M.; GUERRA, L. (Org.). *Contra-Discurso do Desenvolvimento Sustentável*. Belém: UNAMAZ, 2006.
- BHABHA, H. *The location of culture*. London: Routledge, 1994.
- BOURDIEU, P. *A economia das trocas simbólicas*. Tradução, organização e seleção de Sérgio Miceli. São Paulo: Perspectivas, 1982. (Coleção Ciências Sociais).
- _____. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- _____. *O senso prático*. Petrópolis: Vozes, 2009.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- CASTRO, E. Tradição e modernidade: perspectiva das análises sobre formas de trabalho na Amazônia. *Novos Cadernos NAEA*, Belém, v. 8, n. 2, 1999.
- _____. Políticas de Estado e atores sociais na Amazônia contemporânea. In: BOLLE, W.; CASTRO, E.; VEJMEKKA, M. (Ed.). *Amazônia, região universal, teatro do mundo*. São Paulo: Globo, 2010.
- _____. Estado e suas margens. In: LIMONAD, E.; CASTRO, E. (Org.). *Um novo planejamento para um novo Brasil?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.
- DAS, V.; POOLE, D. (Ed.). *Anthropology in the margin of the State*. Santa Fe: School of American Research Press, 2004.
- DUSSEL, E. D. Europa, modernidad y eurocentrismo. In: LANDER, E. (Org.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales — perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 41-53.
- ELIAS, N. *Escritos e ensaios: Estado, processo e civilização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006. v.1.
- ESCOBAR, A. *Encountering development*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- _____. After Nature: Steps to an Anti-essentialist Political Ecology. *Current Anthropology*, v. 40, n. 1, p. 1-30, 1999.

- _____. Actores, redes e novos produtores de conhecimento: os movimentos sociais e a transição paradigmática nas ciências. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Conhecimento prudente para uma vida decente: 'um discurso sobre as ciências' revisitado*. Porto: Afrontamento, 2003. p. 605-630.
- GEERTZ, C. *A Interpretação das Culturas*. Rio de Janeiro: LTC, 1989.
- GIDDENS, A. *As consequências da modernidade*. 2. ed. São Paulo: Ed. Unesp, 1991.
- GONDIM, N. *A invenção da Amazônia*. 2. ed. Manaus: Valer, 2007 (Série Memórias da Amazônia).
- HARBEMAS, J. *Teoría de la acción comunicativa*. Racionalidad de la acción y racionalización social. Buenos Aires: Taurus, 1989.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1993. 349 p.
- HELLER, A. *Ua teoria de la Modernidad*. Caracas: CIPOST/FACES-UCV, 1997.
- LANDER, E. (Org.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales - perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2000a.
- _____. Eurocentrism and colonialism in Latin American Social Thought. *Nepantla: Views from South*, v. 1, n. 3, p. 519-532. 2000b.
- LEFÈVRE, H. *A vida cotidiana no mundo moderno*. São Paulo: Ática, 1991.
- LEFF, E. La Geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza. *Anales de la Conferência Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales*. Guadalajara, 2001.
- _____. La ecología política en América Latina: un campo en construcción. *Sociedade e Estado*, v. 18, n. 1-2, p. 17-40, 2003.
- LOWY, M. Crise ecológica, capitalismo, altermondialismo. Un point de vue eco-socialiste. *Novos Cadernos NAEA*, Belém, v. 11, n. 2, p. 5-14, jul./dez. 2008.
- OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- POLANYI, M. *The tacit dimension*. New York: Doubleday, 1966.
- RAMOS, A. G. *A redução sociológica*. Rio de Janeiro: EDUFRRJ, 1965.
- RIBEIRO, G. L. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 80, p. 109-125, mar. 2008.
- RIST, G. Development as a buzzword. *Development in Practice*, v. 17, n. 4-5, aug. 2007.
- SAID, E. *Orientalismo - o Oriente como invenção do Ocidente*. Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. (Coleção Companhia de Bolso).
- SANTOS, B. S. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. Porto: Afrontamento, 2000.
- _____. Para além do pensamento abissal: das linhas globais à ecologia dos

saberes. In: _____; MENESES, M. P. G. (Org.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almedina; CES, 2009. p. 23-71.

SCHWARCZ, L. M. Lendo e agenciando imagens: o rei, a natureza e seus belos naturais. *Sociologia e Antropologia*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, jul./dez. 2014.

SHIVA, V. Biodiversidade, direitos de propriedade intelectual e globalização, In: SANTOS, B. S. (Org.). *Semear outras soluções*. Os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 269-288.

WACQUANT, L. *The body, the ghetto and the Penal State*, 2008. Disponível em: <<http://loicwacquant.net/assets/Papers/>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. Esclarecer o habitus. *Educação e Linguagem*, v. 10, n. 16, 2000.

Transferência internacional de ideias: sua relevância para o planejamento urbano¹

Martim O. Smolka

Laura Mullahy

Por que acadêmicos e tomadores de decisões na América Latina se interessariam por questões e abordagens associadas à política de terras urbanas de outros países, cuja realidade é tão diferente das observadas noutras regiões, como a Europa, Estados Unidos, China, etc.? Duas possíveis respostas: primeiro, pelo simples motivo que de muitos desafios e dilemas envolvidos na política fundiária são semelhantes: os efeitos da regulamentação do uso da terra sobre a oferta de moradias; justificativas de isenções fiscais para grupos particulares; tensões entre direitos de propriedade individual e necessidades sociais; sanções aplicadas em casos de terras desocupadas; integração de moradias populares no tecido social; revitalização de bairros centrais abandonados ou decadentes; mitigação dos custos da expansão urbana, e a viabilidade de se projetar e implementar uma pauta “verde”, dentre outros motivos. Segundo, porque aspectos específicos de realidades distintas estimulam o raciocínio de formas alternativas a partir das quais problemas conhecidos podem evoluir ou ser abordados. Considere-se, por exemplo, a “nova” (?) interpretação dada ao conhecido tema de universidades serem âncoras do desenvolvimento urbano.

Este trabalho enfoca a transferência internacional de ideias relacionadas com a política de terras urbanas, ou seja, trata-se do uso, em um contexto determinado, de conceitos, políticas, programas, arranjos institucionais e ferramentas de planejamento elaboradas em outro lugar (MCLEAN; MCMILLAN, 2009). A transferência de ideias pode ocorrer de várias formas: “emulação” ou cópia direta, em que a ideia original perma-

¹ Este artigo foi adaptado de sua versão original publicada como introdução para o livro *Políticas de Suelo Urbano: Perspectivas Internacionales para America Latina*, editado por Martim O. Smolka e Laura Mullahy, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge Ma 2013, sob o título *Transferencia internacional de ideas: Su relevancia para las políticas de suelo urbano en América Latina*.

nece fundamentalmente intacta; “adaptação”, em que a ideia é ajustada ao novo contexto; e “inspiração”, em que uma ideia originada em outro lugar serve como estímulo para uma nova política ou abordagem.² Naturalmente, não se teorizará a respeito das condições sob as quais ocorre a difusão internacional de ideias ou quanto à sua eficácia, nem existem informações suficientes para avaliar os resultados de tais transferências. O objetivo destas notas é, outrossim, apenas balizar o potencial da transferência de ideias.

Há interesse na relevância que as ideias têm para as atividades de autoridades públicas locais e de indivíduos latino-americanos (e, especificamente, do Brasil) encarregados de tomar decisões, seja no campo da conceptualização e da delineação das instituições que definem políticas urbanas, nos processos que levam à formulação de políticas, nas ações adotadas em sua aplicação (inclusive no desenvolvimento e implementação das ferramentas e instrumentos), seja na avaliação da sua eficácia.

Por exemplo, considere-se o benefício possível de aprender sobre o impacto dos novos parâmetros definidos pela decisão do Supremo Tribunal dos EUA, em 2005, no caso de *Kelo versus New London, CT*, que envolve o uso de domínio eminente para transferir terra de um proprietário privado para outro a fim de permitir o desenvolvimento econômico local. A decisão no caso *Kelo* declara que os benefícios gerais do crescimento econômico para a comunidade qualificam tais planos de redesenvolvimento como “uso público” admissível. Esse caso é um contraponto interessante à lei de “concessão urbanística” de 2009, de São Paulo, no Brasil, em que a administração pública transfere para interesses privados, dentre outras prerrogativas, o direito de expropriar propriedades privadas para facilitar o redesenvolvimento de áreas predefinidas consideradas de interesse público. Ambos os casos levantam a questão de limites de alcance do interesse público.

No campo da implementação, considere-se como e por que a participação do público é essencial para a formulação de políticas que afetam a definição de áreas de conservação, redesenvolvimento de áreas industriais contaminadas e até mesmo expropriação, de óbvia relevância também na América Latina. Dessas experiências, inferem-se reflexões importantes sobre a máxima do “não prejudicar” (do no harm) na formu-

² Essa taxonomia está baseada em Rose (1993), conforme citada em James e Lodge (2003). Outra forma de transferência, embora difícil de identificar mas que merece ser mencionada para completar, é a *combinação*, em que os componentes de várias ideias são desenvolvidos em uma única ideia nova.

lação de políticas, especialmente quanto às implicações dessa atitude na eficácia do planejamento. Por sua vez, estimativas econométricas obtidas em estudos nas cidades norte-americanas sobre os efeitos de mudanças para um IPTU base solo (ou com alíquota diferenciada para o terreno e a edificação), sobre a atividade imobiliária (em especial ritmo da construção civil e ocupação do solo), são bastante úteis. Com efeito, esses resultados são potencialmente relevantes na avaliação de cargas similares que certas cidades na América Latina tentam impor sob a égide da recuperação de mais-valias, ilustrado pelo convulsivo e mal informado debate entre contribuintes, proprietários, promotores e entidades públicas.

Diferenças relativas no contexto

A despeito da tendência comum de se pensar na América Latina (Brasil?) como uma região homogênea, diferenças culturais, políticas, históricas e institucionais entre os países podem ser tão significativas quanto as diferenças entre essa região e o resto do mundo. Assim, se a fertilização cruzada de ideias sobre política fundiária é estimulada intraregionalmente, o mesmo deveria se justificar – pelo menos em um certo grau – entre regiões.

Considere-se, por exemplo, as diferenças marcantes entre a tolerância do mercado fundiário do Chile e a restritividade das práticas de gestão fundiária de Cuba (NÚÑEZ, 2012), com seus impactos na segregação residencial. Esse contraste pode ser ainda maior quando se comparam os regulamentos do uso da terra e as políticas de captura de valor entre a Espanha e a Colômbia, ou entre a França e o Brasil.³ Diferenças mais sutis nas práticas institucionais, administrativas e políticas podem ser inferidas ao se comparar, por um lado, os padrões de construção de alta densidade da Cidade do Panamá com o desenvolvimento de San José, na Costa Rica, e por outro, a semelhança dos bairros de Buenos Aires com os de Paris no início do século XX. Da mesma forma, as incorporações de uso misto na periferia de cidades mexicanas podem ter menos pontos de comparação com aquelas de Caracas do que suas contrapartes nos estados americanos da Califórnia e do Arizona. Quanto

³ Um levantamento realizado pelo Lincoln Institute em junho de 2011 confirmou o reconhecimento da influência da legislação espanhola e francesa na Lei 388 da Colômbia e no Estatuto da Cidades do Brasil. Embora esta última tenha sido relativamente mais influenciada pela legislação francesa do que pela legislação espanhola, o inverso ocorreu no caso colombiano (SMOLKA, 2012).

às instituições existentes e à capacidade de implementação de políticas, os contrastes entre Paraguai e Uruguai⁴ podem ser maiores do que os contrastes entre São Paulo, no Brasil, e Toronto, no Canadá.

Mais especificamente, os fatores culturais e institucionais que influenciam as arrecadações de impostos sobre bens imóveis na Colômbia e na República Dominicana podem ser mais distintos do que os que afetam a tributação imobiliária nos Estados Unidos e no Chile. Da mesma forma, técnicas aplicadas no controle da expansão urbana nos Estados Unidos (e.g. *smart growth* ou crescimento inteligente) e podem ter mais eco em jurisdições latino-americanas mais sofisticadas do que a disseminação na região de técnicas como as empregadas na experiência de *Nuevo Usme* na Colômbia, ou os esforços do Urbanizador Social do Brasil com vista ao fornecimento de serviços públicos e de habitação popular na periferia urbana.

O paradoxo da ignorância no meio da informação

Apesar da recente expansão e disseminação de informações – possibilitada pela *internet* e outros canais de comunicação, pelo aumento da mobilidade internacional e pela globalização dos serviços –, a exposição a ideias é uma condição necessária porém insuficiente para a eficaz transferência internacional de boas práticas.

Há muitos motivos pelos quais o acesso ampliado à informação coexiste com a ignorância de ideias sobre políticas de terras urbanas. Para começar, a questão da “relevância” é subjetiva e sensível à pauta da política dominante. Ela também é afetada pelo tempo, especialmente para administradores públicos pressionados por exigências imediatas. Esse ponto é bem ilustrado pelas mudanças na pauta de planejamento do Rio de Janeiro, a fim de se acomodar às condições estipuladas para a realização da Copa do Mundo em 2014, e das Olimpíadas em 2016.

De modo geral, planejadores urbanos não assimilam espontaneamente novas ideias ou práticas. Na realidade, a capacidade de selecionar ideias de acordo com sua relevância parece ter diminuído com a proliferação de canais e fontes de informação. O excesso de ideias requer em geral serviços de consultores, instrutores e outros para selecionar

⁴ Existe a tentativa, entretanto, de ampliar a experiência uruguaia com cooperativas para outros países na região (GONZÁLEZ; NAHOUM, 2012).

ou filtrar aquelas ideias relevantes para enfrentar de desafios locais.⁵ Por isso, ideias que são, aparentemente, sensatas ou “lógicas” não são disseminadas tão rapidamente como se poderia esperar. Para economizar tempo e trabalho, autoridades públicas sobrecarregadas de informações tornam-se frequentemente alvos fáceis de órgãos que oferecem promessas questionáveis sob a égide de “melhores práticas”.

Ademais, na América Latina as reações a ideias, experiências e práticas “estrangeiras” são, na melhor das hipóteses, contraditórias. Em um extremo do espectro estão os estudiosos e planejadores convictos de que programas implementados no primeiro mundo jamais funcionariam em seus países. Essa atitude deu origem à busca, especialmente em escolas de planejamento e de ciências sociais, de um pensamento “latino-americano” para fazer frente às teorias e metodologias desenvolvidas na Europa e na América do Norte – que supostamente seriam impostas na região por meio do controle de conselhos editoriais e de outros mecanismos de dominação cultural. De fato, a noção de que ideias originadas no hemisfério norte são irrelevantes para a realidade da América Latina inspirou, recentemente, a criação da Rede Latino-Americana de Pesquisadores sobre Teoria Urbana.⁶

No outro extremo, aqueles que mantêm uma postura ingênua ou talvez colonizada, acreditando que, a menos que uma ideia tenha sido originada ou sancionada no exterior (geralmente no mundo desenvolvido), não deve ser levada a sério. Normalmente simpática a soluções tecnocráticas, essa atitude manifesta-se na dependência a consultores estrangeiros e especialistas técnicos para propor e/ou sancionar políticas que, amiúde, suprimem demandas social e politicamente “indesejáveis” ou “inconvenientes”. Uma ilustração é dada pela tentativa de implementação de cidades privadas (*charter cities*) de Romer como solução mágica para superar o conhecido impasse sociopolítico de Honduras. Conforme definiram Fuller e Romer (2012, p. 1),

⁵ O projeto *Beyond Smart Cities* (Além de Cidades Inteligentes), liderado por Tim Campbell, procura mapear como as cidades procuram e selecionam informações relevantes mediante a interação direta com pares de outras cidades. Para obter mais informações, vide <http://smartercities.tumblr.com/post/10853607300/forthcoming-earthscan-may-1-2012-by-tim>.

⁶ Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana, <http://www.relateur.org>. Para conhecer a literatura que trata da importância de culturas diversas de planejamento para a transferência de ideias, vide Steinhauer (2011).

[Uma] cidade privada é um novo tipo de zona especial que pode servir de incubadora para reformas [...]. As regras formais em uma cidade privada, assim como as normas que essas regras estimulam, podem diferir acentuadamente daquelas que vigoram em outros locais do país [...]. A liderança na RED⁷ terá o poder de fazer parcerias com governos estrangeiros em áreas críticas como policiamento, poder judiciário, alfândega e programas anticorrupção.

Essa é uma abordagem alternativa à contratação de agentes privados que, no âmbito de áreas ou setores definidos de uma cidade, se responsabilizam pelo tratamento operacional de problemas antigos e persistentes, evitando as frustrações do ambiente jurídico, fiscal e regulador existente, tido como empecilhos ao desenvolvimento.

As autoridades públicas com essa atitude seriam mais propensas a ir ao exterior visando testemunhar, em primeira mão, iniciativas bem-sucedidas, do que conhecer as políticas e práticas dentro da região, ou até mesmo no próprio país. Tendem sintomaticamente a apreciar ou condicionar o interesse pelos programas de capacitação à presença de palestrantes internacionais.

Transferências inapropriadas de ideias

Algumas ideias não atravessam as fronteiras com eficácia – menos por sua qualidade intrínseca, que devido ao contexto. Em particular, podem surgir problemas quando não há informações suficientes sobre a política e as circunstâncias institucionais que prevalecem no local onde a ideia se originou. Considere-se, por exemplo, as condições que levaram à aprovação da Proposição 13 na Califórnia e da Proposição 2½ em Massachusetts, ambas restringindo aumentos anuais nos impostos sobre a propriedade imobiliária que um município pode impor. Em Massachusetts, não é incomum haver plebiscitos locais, único mecanismo legal previsto para passar tais limites de forma temporária ou permanente. Na América Latina, como um legado dos anos de alta inflação, as jurisdições igualmente limitam tais impostos, embora por motivos completamente distintos: incompetência técnica e/ou falta de vontade política de

⁷ Región Especial de Desarrollo (RED) é uma nova entidade jurídica a ser definida pelo Congresso Hondurenho como um governo amplamente independente do próprio governo central de Honduras.

atualizar os mapas de valores da terra, criando assim distorções enormes e injustiças na incidência tributária. Devido às diferenças diametralmente opostas de histórias, motivos e culturas fiscais nesses dois contextos, a transferência de qualquer prática de política tributária seria impensável.

Com efeito, ideias só fazem sentido em seu contexto. Um entendimento incompleto dos componentes essenciais de uma ideia (nem sempre evidentes ou transferíveis) pode colocar em risco a sua relevância. A afirmação a seguir sobre a possibilidade de promover servidões ambientais⁸ fora dos Estados Unidos ilustra esse ponto:

Em vez de insistir na adoção de uma “servidão ambiental” no estilo americano por outros locais, outros países e defensores americanos (e globais) de mecanismos de conservação deveriam entabular um processo para determinar a “caixa de ferramentas” apropriada de conservação de um determinado país. Esse processo deveria estar isento do jargão jurídico e conservacionista americano e sem a predisposição por estruturas jurídicas, valores e escolhas de políticas americanas. A servidão ambiental dos EUA é útil, entretanto, como modelo para examinar muitas das questões políticas e jurídicas que surgem quando se adotam restrições de conservação sem posse, perpétuas e privadas na terra de outrem (KORNGOLD, 2011, p. 589, tradução nossa).

Outro exemplo de destaque é a tentativa ocorrida em 2008 de estabelecer um distrito de melhoria empresarial (BID, a sigla em inglês de Business Improvement District) na região da Avenida Chile, no centro da cidade do Rio de Janeiro, que abriga a sede corporativa de várias megaempresas brasileiras. Para promover a ideia, a Associação Comercial do Rio de Janeiro organizou várias reuniões com representantes da

⁸ Uma servidão ambiental normalmente consiste em direitos permanentemente detidos por um órgão do governo ou por um fundo de terras comunais, pelos quais um proprietário de terra promete usar a propriedade somente nas formas permitidas pela servidão. O proprietário da terra retém a propriedade e pode transferi-la como qualquer outra propriedade, mas sujeito às restrições da servidão. Existem três incentivos fiscais que favorecem a doação de uma servidão ambiental: uma dedução no imposto de renda baseada no valor avaliado da servidão; a exclusão do valor da servidão da propriedade para fins de imposto sobre a transmissão *causa mortis*; e uma exclusão adicional do imposto sobre transmissão *causa mortis* de até 40 por cento do valor da terra onerada pela servidão (PIDOT, 2005, p. 3).

comunidade empresarial e entidades profissionais, bem como autoridades públicas de alto escalão. Havia a ideia implícita de que o distrito de melhoria empresarial representaria um marco na política urbana brasileira. Um dos consultores defendeu o projeto lembrando precedentes na Times Square e no Harlem em Nova York, e reforçou as qualidades universais da estratégia citando sua transferência bem-sucedida para países como Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido.⁹ O sucesso do distrito de melhoria empresarial em Joanesburgo, na África do Sul, foi apresentado como um exemplo mais próximo do do Rio, ao passo que Filadélfia foi destacada devido a algumas semelhanças entre aquela cidade e o Rio, ou seja, a perda de proeminência como capital nacional e a riqueza do patrimônio de ambas as cidades. A proposta por fim foi bloqueada pelo Código Tributário Nacional e pela Constituição Brasileira, que permitem apenas um tipo de encargo compulsório – a contribuição de melhoria –, baseada no incremento do valor da terra que um distrito de melhoria empresarial não criaria necessariamente. As propostas de *lobby* para fazer uma mudança constitucional a fim de acomodar instrumentos como os distritos de melhoria empresarial não foram adiante.

Outras políticas urbanas que são inadequadas para a transferência são ideias incubadas em certos “*think tanks*” e órgãos multilaterais. Geralmente consideradas inéditas no início, essas ideias acabam falhando porque são muito gerais e/ou desconectadas das condições enfrentadas pelos responsáveis pela sua implementação. É o caso de muitas recomendações de políticas que tiveram curta duração – produtividade urbana, mercados facilitadores (*enabling markets*), lotes com serviços, e outras – que serão lembradas, na melhor das hipóteses, como modismos (*buzz words*).

A questão da eficácia

A história de planejamento da América Latina é pontuada por ideias transferidas, com resultados variados. Examinando-se os fundamentos jurídicos do atual planejamento urbano, é certamente discutível se as sementes plantadas pelas Ordenanças Filipinas nas antigas colônias espanholas e portuguesas tiveram consequências positivas ou negativas. Similarmene, não está claro até que ponto as ideias de *Garden City*

⁹ Vide Hoyt (2006) para uma análise de como e por que os distritos de melhoria empresarial foram transferidos para esses países.

de Ebenezer Howard, que tanto influenciaram o sistema de planejamento britânico desde a época da primeira Lei de Planejamento da Cidade de 1909 até a política de *New Towns* do pós-guerra no início do século XX, afetaram os sistemas de planejamento de cidades como Caracas (na Venezuela) e São Paulo (no Brasil), para onde esses mesmos conceitos foram transplantados (ALMANDOZ, 2004).

Mais recentemente, a replicação em Buenos Aires e em outras cidades de iniciativas originadas em Baltimore, Maryland, na década de 1970, para promover o redesenvolvimento de portos marítimos decadentes ainda carece de uma avaliação completa. Embora a “gentrificação” seja uma constante nesses projetos, não existe consenso sobre outras métricas, como os impactos na base tributária da cidade e nos multiplicadores econômicos, ou ainda nos custos de oportunidade relacionados com usos alternativos dessas áreas portuárias (GARAY, 2012). Mesmo os sistemas de BRTs (ônibus rápido em via seletiva), inspirados no modelo de Curitiba¹⁰, e popularizados em toda a região, são hoje questionados por alguns, como o ex-prefeito de Bogotá, Colômbia, Paul Bromberg, que critica esse sistema de Bogotá por seu modelo administrativo e operacional deficiente e, mais importante, por sua insustentabilidade financeira.

Conforme argumenta Hoyt (2006), apesar da influência da transferência internacional de ideias no campo do planejamento urbano, pouco se escreveu sobre a eficácia desse processo e, pior, ainda não se dispõe de arcabouço teórico para avaliar o fenômeno. Spaans e Louw (2011, p. 7, tradução nossa) argumentam que “[...] em comparação com a abundância de literatura de planejamento em pesquisa comparada internacional, existe pouca pesquisa sobre a transferência de políticas e quase nenhuma pesquisa sobre transferência de práticas de planejamento.” O fato de a transferência de ideias ser bastante ubíqua sugere que se deveria começar a identificar as situações que favoreçam melhor esse processo.

A literatura reconhece três possíveis circunstâncias para a conveniência da transferência internacional de ideias (HAMBLETON, 2007). A primeira trata de desafios ou dilemas de planejamento, que são fundamentalmente os mesmos onde quer que ocorram, o que torna lógico “emular” ideias. Exemplos são encontrados na disseminação de técnicas

¹⁰ Essa ideia foi disseminada em cidades como Santiago (Chile); DF e Guadalajara (México); Bogotá, Pereira, Cali, Barranquilla e Bucaramanga (Colômbia); Quito e Guayaquil (Equador); Guatemala; e inúmeras cidades no Brasil. Também houve uma tentativa na cidade de Nova York (RODRIGUEZ; TOVAR, 2013).

de avaliação computacional em massa para a geração de mapas de valor para fins tributários, para as avaliações de custos e os benefícios de uma decisão de demolição, ou para planejar os impactos das mudanças climáticas. Procedimentos técnicos e administrativos são, em geral, tipos de ideias mais afeitas à emulação direta.

No extremo oposto, há casos em que condições históricas, políticas e culturais singulares e outras comprometem a viabilidade de se transferir uma ideia de um país para outro. Por exemplo, seria ingênuo pensar em usar uma ferramenta de desenvolvimento ou redesenvolvimento urbano como o financiamento por incremento de impostos (TIF, Tax Increment Financing), amplamente usado em cidades norte-americanas, em ambientes como a América Latina, onde a receita de impostos sobre a propriedade é tão deficiente. Do mesmo modo, emular a experiência de zoneamento inclusivo de Massachusetts¹¹ seria impensável na maioria dos países latino-americanos, onde a desigualdade social é muito maior e a demanda por habitações populares representa mais de dois terços do mercado, em comparação com menos de 20% nos Estados Unidos. Em radical contraste, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS),¹² usadas inclusive para assegurar sustentabilidade de assentamentos de baixa renda em bairros nobres seria uma aberração nos Estados Unidos, por legalizarem padrões de uso irregular da terra.

Uma terceira abordagem intermediária, a “adaptação”, pode ter êxito quando algumas ideias geradas externamente oferecem lições valiosas aplicáveis a situações distintas à de origem. Um exemplo é a inspiração da ZAC francesa (*Zone d’Aménagement Concerté*) nas operações urbanas no Brasil.¹³ Similarmente, diz-se que os franceses influenciaram o direito

¹¹ O Capítulo 40B, Seções 20–23 das Leis Gerais de Massachusetts (*M.G.L. - Massachusetts General Laws*), e os regulamentos associados promulgados e administrados pelo Departamento de Habitação e Desenvolvimento Comunitário de Massachusetts, isentam as incorporadoras imobiliárias de habitações populares de certas restrições do zoneamento municipal e de outras exigências.

¹² ZEIS são áreas urbanas demarcadas especificamente para moradias de população de baixa renda nas leis de zoneamento e plano-diretor da cidade. Os padrões de uso da terra nessas áreas são menores para possibilitar o cumprimento das regras pelos habitantes de baixa renda e para impedir a ação de incorporadoras imobiliárias interessadas em mercados de um nível mais alto. O uso das ZEIS como ferramenta de planejamento teve origem em Recife, na década de 1980, e, após se espalhar por outras cidades, foi adotada no Estatuto da Cidade do Brasil, em 2001.

¹³ Alguns observadores, como a urbanista Helena Menna Barreto de São Paulo, Brasil, questionam a similaridade, argumentando que a ZAC francesa é um instrumento de planejamento que inclui a gestão do uso do solo de áreas principalmente vazias, ao

de preferência e bancos de terras estabelecidos pela Lei 9, de 1989, da Colômbia, ao passo que a legislação espanhola teria inspirado os planos parciais e outros mecanismos de consolidação de terras definidos na Lei de Desenvolvimento Urbano 388, da Colômbia. Os esquemas de reajuste de terras que embasam essas ideias originaram-se, por sua vez, de práticas de planejamento do século XIX, na Alemanha. Outro exemplo é a tentativa de adaptar o reajuste de terras aos esforços de reconstrução no Chile, após o terremoto e o tsunami de 2010. Esse projeto enfrentou desafios locais, exigiu negociação com as autoridades locais e, por fim, uma redefinição de seus termos constitutivos. Também se debate a adaptação de fundos de terras comunais sem fins lucrativos (conhecidas nos Estados Unidos como *Community Land Trusts*) em algumas favelas do Rio de Janeiro como uma alternativa de gestão para terras públicas regularizadas pela concessão do direito real de uso.

Parâmetros extraídos de análises empíricas de intervenções públicas se prestam também a uma adaptação em distintos contextos. Assim, por exemplo, para uma autoridade fiscal em uma cidade latino-americana que esteja considerando uma mudança na incidência do imposto à propriedade (IPTU), sobrecarregando o terreno em benefício da edificação, não são irrelevantes as evidências obtidas sobre os efeitos de mudanças semelhantes em construções novas observados em cidades dos EUA onde possivelmente se dispõe de melhores dados e maiores recursos de pesquisa. Outros resultados de pesquisa similares pela adaptabilidade quantificam os impactos dos regulamentos de uso da terra (por exemplo, o impacto dos limites urbanos nos preços de habitações ou no redesenvolvimento urbano), mesmo que obtidos em situações em que as condições socioeconômicas não sejam as mesmas.

Em geral, a transferência de ideias conducente a uma implementação bem-sucedida de políticas se associa a ferramentas concebidas ou adaptadas especialmente para tratar de problemas locais diagnosticados pelas autoridades. Na melhor das hipóteses, a ferramenta “importada” recebe um trato local. Um bom exemplo é a introdução dos teleféricos, adaptados de estações de inverno europeias, nos assentamentos informais em morros em Medellín (Colômbia), em Caracas (Venezuela) e em muitas outras cidades, inclusive na favela do Morro do Alemão, no Rio de Janeiro.

passo que as operações urbanas no Brasil são, essencialmente, uma ferramenta de geração de renda sem componentes de planejamento urbano.

A importância do processo

Mais importante do que a qualidade de uma ideia, o sucesso ou o fracasso da sua transferência depende em grande parte do próprio processo, seja ele compulsório, seja voluntário, formal, informal, deliberado, circunstancial. As transferências compulsórias ou obrigatórias normalmente ocorrem quando terceiros, como bancos ou órgãos internacionais, impõem condições ao seu apoio. Por exemplo, o BID e o Banco Mundial com frequência se valem de operações de empréstimo para transmitir ideias. Em particular, os empréstimos habitacionais do BID para a Colômbia, Equador e Guatemala pretendiam promover “o enfoque da facilitação (*enabling*) de mercados na política habitacional”, originalmente preparada por Steve Mayo e Shlomo Angel (1993) para o Banco Mundial. Essa abordagem, contudo, demonstrou-se inadequada, pois a maioria da população-alvo para a habitação requer uma assistência mais direta do que os supostos benefícios resultantes de um bom funcionamento dos mercados.¹⁴

Um processo menos intencional ocorre quando um grupo social migra para o exterior trazendo sua cultura particular de resolução de problemas. A origem das organizações de cooperativas de habitação no Uruguai, como a FUCVAM (*Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua*), singular na América Latina, remonta a ativistas sociais que imigraram para o país no início do século XX. Esse grupo mantém laços com organizações internacionais que servem de canal para novas ideias associadas a cooperativas habitacionais (DAMBRUSKAS; GONZALEZ, 2008).

De forma semelhante, porém mais estruturada que a transferência de ideias, acadêmicos e outras organizações trazem professores ou especialistas que apresentam ideias que inspiram novos modos de resolução de problemas. Isso é exemplificado pela influência do padre francês Lebreton, que levantou questões sobre a injustiça urbana entre os planejadores em São Paulo, na década de 1960. Tais princípios foram em parte incorporados (por consultores franceses) em reformas urbanas na década de 1970, redundando, por vez, na venda dos direitos de construção (“Solo Criado” no Brasil ou *Plafond Legal de Densité* na França) –

¹⁴ Os autores agradecem a Eduardo Rojas (consultor privado e especialista sênior aposentado de Desenvolvimento Urbano e Habitacional no Banco de Desenvolvimento Inter-Americano) por trazer essa informação à nossa atenção.

conceito então incorporado no Estatuto das Cidades do Brasil, em 2001. As ideias também são transferidas por meio de visitas técnicas, em que legisladores ou autoridades públicas aprendem com seus pares noutras partes a tratar de problemas semelhantes.

Ainda sob outra forma, a transferência de ideias ocorre quando profissionais que foram expostos a uma determinada experiência (geralmente pelo fato de estudar ou estagiar no exterior) aplicam seu conhecimento a uma decisão específica de política. De fato, alguns elementos da nova legislação na Guatemala, Argentina, Equador e Uruguai parecem rastreáveis a informações fornecidas pelos cursos de desenvolvimento profissional do Lincoln Institute para altas autoridades públicas. Embora a prova dessa influência não seja científica, as pistas podem ser encontradas no uso de palavras e da terminologia (*buzzwords*) criada pelos docentes dessa instituição em tais cursos.

Grosso modo, volume significativo de ideias discutidas nos programas de pesquisa e treinamento promovido por órgãos internacionais é derivado de conhecimentos adquiridos em países que não aquele onde o programa está sendo realizado. Essa tendência reflete a noção de que a exposição a ideias diferentes sempre tem mérito. Na realidade, nas avaliações de participantes de programas educacionais internacionais, tende-se a atribuir notas altas aos insumos de ideias – especialmente na forma de ferramentas aplicadas e procedimentos administrativos – obtidas na interação com seus pares oriundos de outras jurisdições e países.

Conclusões

É ainda precária a literatura sobre gestão urbana e planejamento quanto ao tópico da transferência internacional de ideias. Apesar disso, o fenômeno é valorizado por muitos motivos, inclusive pelas expectativas dos cidadãos de que as autoridades públicas e os planejadores devem manter-se a par de avanços importantes no campo. Outra justificativa é o valor da exposição a experiências que demonstram os efeitos, geralmente positivos, de se romper com certos tabus de planejamento.

Porém, o tema ainda suscita muitas questões não respondidas: Como, exatamente, as ideias de outros lugares se tornam relevantes para os problemas locais? A exposição a ideias diferentes tem sido eficaz na melhora da qualidade do debate local? Quais são as consequências da transferência de ideias nas práticas públicas atuais e no bem-estar

dos cidadãos afetados? Que métricas podem ser usadas para avaliar o impacto das práticas transferidas em termos de eficiência, justiça e sustentabilidade? Essas questões, intrínsecas ao trabalho de muitas organizações e organismos internacionais, exigem uma análise mais abrangente. Nossa esperança é que este trabalho possa oferecer inspiração para a elaboração de respostas mais claras. Acolhemos de bom grado o *feedback* dos leitores da ANPUR nesse processo contínuo.

Agradecimentos

Os autores agradecem as contribuições para este artigo feitas por David Vetter, Eduardo Rojas, Fernanda Furtado, Helena Menna Barreto, Joan Youngman, Juan Felipe Pinilla, Paul Bromberg e Stella Zuccolini.

Referências

- ALMANDOZ, A. The garden city in early twentieth-century Latin America. *Urban History*, v. 31, n. 3, 2004.
- CAMPBELL, T. *Beyond smart cities: How cities network, learn and innovate*. New York: Earthscan, 2012.
- DAMBRAUSKAS, A.; GONZÁLEZ, G. *La irradiación latinoamericana de la experiencia de FUCVAM*. Ponencia, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República del Uruguay, 2008.
- FULLER, B.; ROMER, P. *Success and the city: How charter cities could transform the developing world*. Ottawa: Macdonald-Laurier Institute, 2012.
- GARAY, A. *Puerto Madero: Balance de dos décadas de una intervención urbana*. Lincoln Institute of Land Policy, 2012. Research report (unpublished).
- GONZÁLEZ, G.; NAHOUM, B. Las políticas urbanas como factores de equidad/inequidad. El caso de las “Carteras” de tierras públicas en Uruguay y su proyección en la región. *1st Ibero American Conference on Urban Land*. Buenos Aires, nov. 2012.
- HAMBLETON, R. Cross-national lesson drawing for planning – Taking advantage of globalization. *Association of European Schools of Planning (AESOP) Annual Conference*. Napoles, jul. 2007. Disponível em: <http://www.urbananswers.co.uk/html/cross_national.html>. Acesso em: 28 mar. 2015.
- HOYT, L. Importing ideas: The transnational transfer of urban revitalization policy. *International Journal of Public Administration*, n. 29, p. 1-3, 2006.
- JAMES, O.; MARTIN, L. The limitations of ‘policy transfer’ and ‘lesson drawing’ for public policy research. *Political Studies Review*, n. 1, p. 179–193, 2003.

- JONG, M.; JURIAN, E. An insider's look into policy transfer in transnational expert networks. *European Planning Studies*, v. 15, n. 5, p. 687-706, 2007.
- KORNGOLD, G. Globalizing conservation easements: Private law approaches for international environmental protection. *Wisconsin International Law Journal*, v. 28, n. 4, winter 2011.
- MAYO, S. K.; SHLOMO, A. *Housing: Enabling markets to work*. World Bank Policy Paper. Washington, DC: The World Bank, 1993.
- MCLEAN, I; MCMILLAN, A. *The concise Oxford dictionary of politics*, 3. ed. New York: Oxford University Press, 2009.
- NÚÑEZ, R. *Urban land management in Cuba: An academic essay in urban management*. Ph.D. Thesis. Nijmegen, The Netherlands: Radboud University, 2012.
- PIDOT, J. *Reinventing conservation easements: A critical examination and ideas for reform*. Policy focus report. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2005.
- RODRIGUEZ, D. A.; TOVAR, E. V. Bus rapid transit and urban development in Latin America. *Land Lines*, v. 25, n. 1, p. 14-20, 2013.
- ROSE, R. *Lesson-Drawing in Public Policy*. Chatham NJ: Chatham House, 1993.
- SMOLKA, M. O. A new look at value capture in Latin America. *Land Lines*, v. 24, n. 3, 2012.
- ; MULLAHY, L. *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.
- SPAANS, M.; LOUW, E. *Crossing borders with planners and developers: The limits of lesson-drawing*. Mimeo. The Netherlands: Delft University of Technology, 2009.
- STEINHAUER, C. *International knowledge transfer: Analysis of planning cultures*. *Reviewed paper*, Essen, may 2011.

Política e urbanismo em tempo de democracia: o governo do prefeito Miguel Arraes no Recife

Virgínia Pontual

Os estudos historiográficos no Brasil ainda são insuficientes para dar conta da relação entre os campos da política e do urbanismo. Podem-se exemplificar estudos que constituem contribuições à abordagem dessa relação. Abrahão (2008), em *Espaço Público: do urbano ao político*, problematiza o polissêmico conceito de espaço público detendo-se na obra do arquiteto Carlos Nelson Ferreira dos Santos. Esse autor ilumina modelagens do espaço urbano que refletem concepções, apropriações, representações da cidade, especialmente dos locais ocupados pelos menos favorecidos. Souza (2010), em *Reconstruindo Cajueiro Seco: arquitetura, política social e cultura popular em Pernambuco (1960-1964)*, apresenta uma narrativa que é o resultado da busca de um equilíbrio entre documentação e construções sociais sobre uma experiência e um tempo emblemáticos. Ao articular fatos e ideias relacionados à história da arquitetura e da política no Brasil, ele o faz procedendo a movimentos metodológicos diversos, ora focados, ora fluídos, ora intrincados.

No estudo *Saber Urbanístico no Governo da Cidade: uma narrativa do Recife das décadas de 1930 a 1950*, de minha autoria, já está presente a inquietação de percorrer os fios que tecem a trama entre os campos do urbanismo e os da política. Foi mostrado que nem sempre o saber urbanístico ocupa um lugar privilegiado no governo da cidade. Ademais, a introdução de perspectivas diferentes, necessidades, modos de apaziguar os conflitos inerentes à apropriação, à fruição e ao uso da cidade modificam essa trama. A presente narrativa segue a mesma direção dos estudos antes citados, estabelecendo vínculos, cruzamentos, deslocamentos e reflexões entre enunciados, contextos, embates e práticas.

O mote de partida do presente artigo foi o documento intitulado *A Política de Desenvolvimento do Recife Metropolitano*, elaborado no governo do Prefeito Miguel Arraes, eleito em 1959, e que perma-

neceu no cargo até 1962, quando é alçado a Governador do Estado de Pernambuco.¹

Estudos, depoimentos, testemunhos, evocações diversas sobre a trajetória política de Arraes já foram publicados; uns são suas próprias palavras, outros são palavras de terceiros sobre ele, a partir dos quais se pode especular sobre seus atos e modo de pensar. Entretanto, do conjunto documental consultado a constatação foi de que esse documento não é citado. Surpresa maior foi encontrar em conferência de Arraes,² pronunciada em 1981, as seguintes palavras em resposta a uma pergunta do plenário sobre a elaboração de um plano de desenvolvimento para o Grande Recife:

Bem em 60 ou 62, eu não podia ter planos para o Grande Recife, porque eu era prefeito só de Recife. O que houve naquela época foi uma tentativa, apenas uma simples tentativa de entendimentos com prefeitos da área, para alguns trabalhos que eram comuns às cidades (IAB/PE; CLUBE DE ENGENHARIA DE PERNAMBUCO, 1982, p. 27 e 28).

A passagem de 20 anos associada às experiências da prisão e do exílio ocasionou que *A Política* não estivesse registrada momentaneamente na sua memória. Entretanto, segundo o depoimento do arquiteto Marcos Domingues que integrou a equipe técnica desse trabalho, o Prefeito Miguel Arraes acompanhava e participava das reuniões em que

¹ Segundo Rozowykwiat (2006), Arraes nasceu em 15 de dezembro de 1916, em Araripe/Ceará, filho de José Almino Alencar e Silva - agricultor e pecuarista - e Maria Benigna. Cursou o primário numa escola estadual do Araripe e o secundário no Colégio Diocesano do Crato. Concluiu o curso de Direito e ingressou por meio de concurso público no Instituto do Açúcar e do Alcool. A convite do governador Barbosa Lima Sobrinho, assumiu o cargo de secretário da Fazenda do estado de Pernambuco em 1948. Arraes entrou na cena política em 1950; entretanto, apenas em 1958 conquistou uma vaga na Assembleia Legislativa de Pernambuco, e em 1959 foi eleito Prefeito do Recife. Foi deputado estadual, federal e governador de Pernambuco por três vezes (1962, 1986 e 1994). Com o Golpe Militar, ficou preso no Recife e na Ilha de Fernando de Noronha, e seguiu em 1965 para o Rio de Janeiro onde pediu asilo à Embaixada da Argélia, onde passou 14 anos exilado. Retornou ao Brasil em 1979, com a decretação da anistia. Filiou-se ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro e depois ao Partido Socialista Brasileiro, do qual foi presidente nacional. Morreu aos 88 anos, no Recife. Ver ainda: www.institutomiguelarraes.com.br.

² A conferência foi pronunciada no evento Ciclo de Debates: Política Urbana, Planejamento e Democracia, organizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil/ Departamento de Pernambuco (IAB/PE) e pelo Clube de Engenharia de Pernambuco (CEPE), de maio a junho de 1981. In IAB/PE e CEPE, 1982.

eram apresentados os estudos e as propostas,³ ou seja, a elaboração da *Política* tinha importância no conjunto das ações empreendidas por seu governo, a ponto de contar diretamente com sua presença e contribuições.

Essas constatações conduziram à necessidade de melhor entender *A Política*, qual o seu contexto político, quem a elaborou, qual o seu conteúdo discursivo, quais os seus cruzamentos e transversalidades políticas e urbanísticas, e qual o sentido no conjunto das ações realizadas no governo municipal de Arraes.

Miguel Arraes: enunciados e contextos

As obras de fôlego escritas por Arraes vieram posteriormente a 1963. Daí que os discursos de posse como Prefeito do Recife (1959) e Governador do Estado (1963) são tomados como referências maiores, expressões e sentidos de seu pensamento e de sua prática política, e nortearam de certo modo as narrativas escritas posteriormente pelos diversos autores que versaram sobre Arraes, inclusive os de folhetos de cordel.⁴

Arraes foi eleito Prefeito do Recife no pleito realizado no dia 2 de agosto de 1959. Essa vitória é reportada por ele ao conjunto das forças políticas que o apoiaram, coligadas na Frente do Recife, e a sua administração, ele a considerava como de continuidade à gestão de Pelópidas Silveira.

A Frente do Recife⁵ foi uma articulação de esquerda que uniu socialistas, comunistas e trabalhistas, além dos setores progressistas da Igreja Católica, em torno de ideias nacionalistas e democráticas. O ponto comum a essas forças políticas, cuja influência maior era do Partido Comunista Brasileiro (PCB), consistiu na ampliação das competências

³ A entrevista com o arquiteto pernambucano Marcos Domingues foi realizada em abril de 2012, no Recife.

⁴ Na Fundação Joaquim Nabuco, encontram-se diversos cordéis, a exemplo de: MONTEIRO, Delarme. *A poeira tem memória: Miguel Arraes*, (s/d); BORGES, José Francisco. *A vitória de Arraes e a alegria do povo*, (s/d); e SOARES, José. *Anistia ampla e a volta de Arraes* (1979).

⁵ Segundo Soares (1982), a formação da Frente do Recife remontou a três acontecimentos: i) o pleito eleitoral de 1947, quando o Partido Comunista, em Pernambuco, encampou uma candidatura popular-democrática lançando Pelópidas Silveira pela coligação Partido Comunista e a Esquerda Democrática; ii) o pleito eleitoral de 1952, quando o Partido Socialista Brasileiro lançou Osório Borba, alcançando essa expressiva votação na capital e em Olinda e, assim, fortalecendo o prestígio da esquerda junto aos setores médios e mesmo políticos tradicionais; iii) o Congresso de Salvação do Nordeste, por ter produzido, dentre outros resultados, a aproximação do Partido Comunista com o Partido Trabalhista Brasileiro, por meio de sua ala nacionalista. Ver ainda Cavalcanti (1978) e Aguiar (1993).

do Estado, considerado como instância básica para a implantação do projeto nacional-desenvolvimentista.

O projeto nacional-desenvolvimentista inicia-se na era Vargas e ganha outros contornos quando Juscelino Kubitschek (JK) e João Goulart são eleitos Presidente e Vice-Presidente da República pela coligação Partido Social Democrático (PSD)/Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), com o apoio dos comunistas, em 3/10/1955. Esses dois partidos, no período de 1945 a 1964, formavam o bloco pró-getulista da política brasileira, mantendo forte a estrutura política montada no Estado Novo.

Na sua posse na Câmara de Vereadores, numa breve intervenção, Arraes elencou os pontos principais de seu compromisso à frente da prefeitura, da qual se pode inferir sobre a posição a favor dos menos favorecidos: “i) realizar pequenas obras, não suntuosas, ii) governar a cidade para onde converge toda a miséria e desajustamentos sociais” (Diário de Pernambuco, 16/12/1959).

Na Prefeitura, falando de improviso, suas palavras denotaram disposição para os embates políticos e econômicos, bem como a adoção de uma perspectiva que articulava a cidade, a região e a nação:

Se nenhuma pedra de paralelepípedo colocar durante minha gestão, posso ficar tranquilo, pois a minha disposição é, sobretudo, a de manter as tradições de luta política do povo do Recife, no sentido de conseguirmos a emancipação econômica do Brasil (Diário de Pernambuco, 16/12/1959).

[...] minha plataforma de governo é simples e modesta, mas nela há o interesse de combate à miséria do Nordeste, em termos gerais, na luta política pela independência econômica do Brasil (Jornal do Comércio, 16/12/1959).

Quando Arraes tomou posse, o Recife apresentava sua economia fortemente dependente da economia agrário-exportadora, além de possuir indústrias de bens de consumo. Essas indústrias tradicionais correspondiam a um padrão tecnológico do século passado e, em sua maioria, não tinham condições de competir com as do Centro-Sul. O quadro das disparidades regionais, do subdesenvolvimento da região Nordeste e as reformas sociais para promover mudanças formavam a agenda dos debates e dos eventos técnicos e políticos realizados, dentre os quais tiveram destaque o Congresso de Salvação do Nordeste,

o I Encontro dos Bispos do Nordeste, o Encontro de Salgueiro e o Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste. Um dos principais objetivos desses eventos técnicos, que veicularam ideias e concepções de modernização da região pelos intelectuais e governantes do Nordeste e do país, foi alcançado com a criação da SUDENE, em 1959, sob a direção de Celso Furtado.

Por outro lado, a estrutura pessedista em Pernambuco deu os seus primeiros sinais de desmonte com a eleição de Pelópidas Silveira para Prefeito da capital pernambucana pela coligação Frente do Recife, em 1955. O colapso ocorreu com a vitória de Cid Sampaio para o Governo do Estado, em 1958, pela mesma aliança política. O governo de Cid não correspondeu às expectativas de alguns segmentos políticos, em especial os comunistas e os movimentos camponeses, por não levar adiante medidas que propiciassem a reforma agrária. Ao fazer a composição de seu governo, Cid nomeou Arraes como secretário da Fazenda e, a contragosto, o apoiou como seu sucessor (SOARES, 1982, p. 47).

Cisões, crises e instabilidades políticas foram alguns dos traços da forma de governo democrática no período de 1945 a 1964 no Brasil. Para Cardoso (1978, p. 15), a instabilidade política foi a tônica da época que partiu do início dos anos 1950 e se prolongou por quinze anos, embora Benevides (1976) destaque o governo JK como um período de estabilidade política. De modo mais abrangente, Cunha (2012) mostra que os ganhos econômicos no governo JK foram possíveis dado estarem alicerçados em quatro eixos: i) no nacional-desenvolvimentismo, ii) na aliança político-militar, iii) na aliança partidária PSD/PTB, iv) na cooperação internacional que visava alavancar a industrialização. Há ainda a considerar no cenário político: i) a União Democrática Nacional (UDN), partido tido como conservador e de oposição aos partidos pró-getulistas, ii) o movimento operário que, por meio de greves, conseguiu melhorias, iii) a mobilização dos trabalhadores rurais.

A grande maioria dos estudos, depoimentos e biografias publicados que tratam sobre a trajetória de Arraes, ou mesmo do contexto político do Brasil, tomam o seu discurso de posse como Governador de Pernambuco, em 1963, como referência. Um dos pontos mais destacados desse discurso que a todos surpreendeu e foi reprisado pelos autores de suas biografias é a “Revolução Brasileira”. A transcrição, apresentada a seguir, mostra não apenas esse ponto como outros que constavam da agenda intelectual e política – o subdesenvolvimento, a reforma agrária e as desigualdades sociais:

Agora é tempo de agir, de fazer, de enfrentar a dura realidade, que é a nossa, para compreender e modificá-la. [...] Por isso mesmo, a filosofia da revolução que o povo brasileiro está fazendo deve e tem de ser um humanismo autenticamente brasileiro. Mais do que doutrina, que nunca foi, o humanismo é uma atitude e um método, de que o homem se serve para nutrir sua permanente e sadia ambição de tornar-se mestre de si mesmo e do mundo [...]. Mas é seu dever, a que não pode fugir, ser um homem de seu tempo e de seu povo, um homem da revolução brasileira. [...] a obstinada luta pela autodeterminação e pela emancipação que travam os povos atrasados e subdesenvolvidos, subjugados econômica e politicamente às mais variadas formas de colonialismo”. [...] Essas desigualdades regionais e sociais, esse desenvolvimento desigual das diferentes regiões brasileiras constitui um dos pontos mais críticos de nosso processo de mudança, desse conjunto complexo de transformações econômicas, políticas e sociais a que estamos chamando de revolução brasileira. [...] A salvação do Nordeste é uma tarefa de homens. É uma tarefa dos homens que estão convencidos de que a questão agrária ocupa o centro da problemática nordestina (ARRAES, 1965, p. 11, 15 e 18).

A população pobre assentada no campo e na cidade era designada por Arraes, preferencialmente, como povo, o que fortalecia o sentido político dessa noção. E, após discorrer sobre o entendimento de liberdade e exortar a todos à construção de outro país, conclui com uma frase do poeta Carlos Drummond de Andrade: “Tenho apenas duas mãos e o sentimento do mundo” (ARRAES, 1965, p. 21, 24).

A superação do subdesenvolvimento e das desigualdades regionais constava, de certo modo, do projeto nacional-desenvolvimentista do governo JK, inclusive ao receber as contribuições dos intelectuais nucleados no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). Dentre as estratégias propostas pelos intelectuais isebianos, verifica-se a do planejamento como um campo técnico básico de orientação e coordenação da ação do Estado e da iniciativa privada nacional e estrangeira.⁶

⁶ O ISEB foi criado em 1955, vinculado ao Ministério de Educação e Cultura, dotado de autonomia administrativa. Dentre os intelectuais que fizeram parte do ISEB, cabe

O papel ideológico do ISEB está narrado por Maranhão (1986, p. 291) como “uma tentativa de organizar a *intelligentsia* nacional no sentido do conhecimento da realidade brasileira, numa perspectiva nacionalista”. Porém, é Toledo (1978) que apresenta uma interpretação mais consolidada dos fundamentos filosóficos, conceituais e elementos empíricos que nortearam o nacional-desenvolvimentismo formulado pelos intelectuais do ISEB, concluindo que para esses “não há ruptura entre o pensamento ideológico e a produção científica”, daí o enunciado de ser esse instituto uma “fábrica de ideologias”. (TOLEDO, 1978, p. 178)

O nacional-desenvolvimentismo foi objetivado no Plano de Metas, e o seu sucesso deveu-se, em parte, à implantação de um arcabouço institucional e de um aparato administrativo e legal. Conforme Cunha (2012), a criação do Conselho de Desenvolvimento, aliado à criação dos Grupos Executivos, dos Grupos de Trabalho e à utilização dos órgãos existentes, possibilitou o alcance das metas, das quais a construção de Brasília e a instalação da indústria automobilística consistiram no seu centro dinâmico (SKIDMORE, 1985; LAFER, 2002; CUNHA, 2012).

Outras expressões também surgiram nesse momento, como mostra Moreira (1998). Parte da esquerda do Centro-Sul lançou a Revista Brasileira, visando ser um veículo de difusão de ideias e contava com colaboradores como: Caio Prado Jr., Elias Chaves Neto, Heitor Ferreira Lima, Florestan Fernandes, dentre outros. Na relação das temáticas dessa revista, esteve presente a reforma agrária, que desde a era Vargas já era considerada como um elemento imprescindível à modernização da agricultura e à formação de um mercado interno consumidor.

Para além dos intelectuais, outros grupos de esquerda, em suas diversas tonalidades, faziam outras atividades como aquelas de organização dos camponeses e trabalhadores rurais. Essa ação provocava reações não só das elites mas também no interior do PTB. Além de tudo, o fortalecimento das Ligas Camponesas e a crescente sindicalização rural no Nordeste geravam entre as elites regionais um mal-estar sem precedentes. Cabe destacar que, em 1956, foi realizada na cidade do Recife a IV Conferência Rural Brasileira, que reuniu federações e associações rurais de vários estados, cujos principais resultados foram: a defesa da instituição da reforma agrária e a criação do Estatuto do Trabalhador Rural (MOREIRA, 1998, p. 9).

ressaltar: Vieira Pinto, Roland Corbisier e Hélio Jaguaribe. Ainda sobre o ISEB, ver Cardoso (1978), Benevides (1976) e Skidmore (1985).

O impacto do discurso de Arraes na sua posse como Governador do Estado pode ser inferido por meio dos estudos e biografias escritas. Do conjunto consultado, cabe destaque às obras de Jocelyn Barreto Brasil Lima e Antônio Callado, por terem sido escritas quando Arraes ainda era Governador de Pernambuco.

Zamora (1980)⁷ escreveu e lançou seu depoimento sobre Arraes entre janeiro e março de 1964, quando o Golpe Militar já se prenunciava. Ele se coloca como testemunha da “Revolução Pernambucana”. Tal enunciado foi tomado de empréstimo a Arraes que, em seu discurso, conclamou a todos a fazerem a “Revolução Brasileira”, só que Lima adequou o recorte territorial ao estado. Para Lima, esse acontecimento teve início quando o povo elegeu Arraes Governador e, em sequência, ambos – Arraes e o povo⁸ – tinham conquistado o Acordo do Campo,⁹ a criação de Sindicatos Rurais e a difusão do crédito rural ao pequeno agricultor.

Antônio Callado, como jornalista do Jornal do Brasil, vem a Pernambuco tomar contato, pegar depoimentos e fazer consultas sobre a experiência política que aqui estava sendo vivida. Sua passagem resultou na obra “Tempo de Arraes”, publicada em 1964. Essa obra é cunhada pelo próprio autor como uma “espécie de nostálgico alfarrábio histórico” (CALLADO, 1979, p. 183). De igual modo a Lima, Callado reporta-se a esse tempo como aquele em que estava em curso a “Revolução Pernambucana”, ou o “Laboratório de Experiências Sociais”, tendo como epicentro as relações sociais no mundo rural objetivadas no projeto educacional do Movimento de Cultura Popular (MCP), na desapropriação e parcelamento das terras do Engenho Galiléia,¹⁰ na organização e luta

⁷ Jocelyn Barreto Brasil adotou o pseudônimo literário de Pedro Zamora. Foi jornalista, escritor e coronel-aviador da Força Aérea Brasileira, tendo passado à reserva em 1952, como brigadeiro. Era filiado ao Partido Comunista Brasileiro.

⁸ Cavalcanti (1986, p. 3 e 5) reeditou atualizando um dos capítulos de sua obra de 1978, na qual enuncia que a vitória de Arraes resultara de um “fenômeno, a nível nacional, de participação do povo, como categoria histórica”.

⁹ O Acordo do Campo consistiu no pacto efetivado por Arraes com os usineiros e senhores de engenho, estendendo por lei o pagamento do salário-mínimo aos trabalhadores rurais de Pernambuco.

¹⁰ Engenho de propriedade de Oscar Arruda Beltrão, localizado na cidade de Vitória de Santo Antão, a 50 km do Recife. O engenho foi arrendado pelos camponeses e, para fazerem frente aos pagamentos, criaram a Sociedade Agrícola e Pecuária de Plantadores de Pernambuco (SAPPP). Em 1959, no governo de Cid Sampaio, o engenho foi desapropriado e implementada uma política de colonização, embora a mesma não tenha sido aceita pelos camponeses, daí a ocorrência de conflitos.

das Ligas Camponesas sob a direção de Francisco Julião,¹¹ na ação da Sudene com Celso Furtado e, principalmente, na Cooperativa de Tiriri, alegorizada por Callado como “Revolução sem Violência”¹² (CALLADO, 1979, p. 43 e 46).

Ambas as obras enaltecem a trajetória política de Arraes, ao tomar de empréstimo algumas ideias presentes no seu discurso de 1963, a exemplo da de “Revolução”. Ao exporem as experiências que estavam em curso e a condução do governo de Arraes comprometida com os menos favorecidos e respeitando as correntes políticas então presentes, indicam a existência, em Pernambuco, de uma condição singular e diversa daquela existente em outros estados brasileiros.

As publicações que tratam da trajetória política de Arraes pouco se detiveram nas obras escritas por ele, aproximadamente duas dezenas. Duas foram escritas em 1965, logo após o Golpe Militar. Uma é intitulada “Palavra de Arraes” e consta de duas partes: uma com discursos e palestras feitas por ele, outra com crônicas de jornalistas, políticos e intelectuais publicadas em dois jornais de âmbito nacional: Jornal do Brasil e Correio da Manhã, nos anos de 1963 a 1965, como ainda dois editoriais e uma carta. As crônicas, escritas em 1963, são elogiosas e têm como principal referência o discurso de posse de Arraes como Governador, as demais foram elaboradas quando os autores já tinham o conhecimento de sua deposição e prisão. São, portanto, em sua maioria, não só de reconhecimento aos feitos de seu governo e às suas posições políticas, mas, também, de repúdio aos acontecimentos recentes.

A obra escrita por Adirson de Barros, publicada em 1965, relata com entusiasmo a experiência vivida como repórter jornalista sobre a ascensão e queda de Arraes. Marca como o início da ascensão política de Arraes a greve geral comandada pelas classes produtoras em Pernambuco, no ano de 1957.¹³ Barros mostra como, desde a apresentação da plataforma

¹¹ As Ligas Camponesas foram um tipo de organização do campesinato que lutavam pela propriedade da terra e contra as condições precárias de trabalho e de vida. Essa organização, em Pernambuco e na Paraíba, conduziu a diversos embates e conflitos entre os camponeses e os proprietários de terras ou senhores de engenhos. Para Cavalcanti (1978, p. 295), as Ligas referenciaram-se na experiência cubana.

¹² Segundo Callado (1979), a Cooperativa do Tiriri consistiu numa experiência levada por meio do arrendamento das terras à cooperativa integrada por camponeses, possível face ao financiamento concedido pelo Banco do Brasil.

¹³ Essa greve foi apelidada de *lock-out* e levada a efeito pelas classes produtoras em represália ao Código Tributário decretado pelo então governador de Pernambuco, Cordeiro de Farias.

de governo para a prefeitura, Arraes foi adquirindo a confiança popular e marcando a direção política de sua gestão. Destaca ainda que, embora Arraes tenha apoiado Cid Sampaio para o Governo de Pernambuco e este último tenha sido conduzido a apoiá-lo para Prefeito do Recife, as diferenças políticas foram propiciando o afastamento de ambos, cujo ápice foi a eleição presidencial de 1960, na qual Arraes defendeu a candidatura do Marechal Lott e Cid Sampaio a de Jânio Quadros.

Há certo consenso historiográfico de que o “período populista”, no Brasil, tem início com o fim da era Vargas e termina com o Golpe Militar de 1964. Desse modo, os governos de Jânio Quadros e João Goulart são apelidados de “epílogo populista” (CAMARGO, 1986, p. 188). Jânio Quadros, pertencente ao partido UDN, candidata-se à Presidência da República pela coligação UDN-PTN-PDC-PR-PL, sendo eleito em outubro de 1960, enquanto o vice-presidente eleito foi João Goulart, companheiro de chapa do Marechal Lott, pelo PSD. As discordâncias no âmbito da própria base aliada provocou logo a perda de apoio a Quadros, por um lado, e, por outro, a sistemática oposição dos partidos PSD e PTB contribuiu para a queda de sua popularidade e renúncia, em agosto de 1961.

Era voz corrente que os congressistas não dariam posse ao vice-presidente João Goulart, inclusive pelo veto dos ministros militares, pois ele era considerado pelas elites conservadoras como “esquerdista”. Para Camargo (1986), Goulart torna-se Presidente no bojo de um sistema de alianças, de pretensões hegemônicas, mas e partidariamente instável. JG assumiu o compromisso com as reformas de base, especialmente a Reforma Agrária, ao lado da política de conciliação e das tentativas de implantar uma política econômica estável.

Maranhão (1986, p. 288 e 290) destaca o período entre 1954 a 1964 por considerar que então ocorreu um crescimento do movimento operário e do movimento estudantil, pressionando ambos o governo Goulart pela esquerda. Tais fatos teriam, segundo Rodrigues (1986, p. 541), conduzido à ocorrência de um crescente aguçamento dos conflitos políticos.

As obras publicadas sobre Arraes após março de 1964 tornaram-se vozes nostálgicas, ufanistas, de lamento seco, de crítica política, de repúdio à deposição, à prisão e aos maus tratamentos dispensados a ele na Ilha de Fernando de Noronha. Alguns desses sentidos podem ser verificados em uma mesma obra, outros são encontrados em apenas poucas obras que criticam as posições políticas e administrativas adotadas por Arraes no Governo do Estado.

Oliveira (2008), em Noiva da Revolução, inspirou-se no discurso de Arraes ao adotar o mote da “Revolução Brasileira”. Algumas passagens são marcantes por darem conta do tempo de Arraes:

[Agamenon] Magalhães fez parte da estratégia de Getúlio de afastar dos poderes estaduais os membros das velhas oligarquias. As de Pernambuco, que monopolizavam o governo do estado, eram todas de usineiros e senhores de engenho. [...] Deixou Agamenon um vazio político que nunca foi preenchido em termos de liderança popular até que Miguel Arraes de Alencar se elegeu governador em 1962, depois de ter sido prefeito. [...] Foi o último namoro da cidade com a revolução, período rico das Ligas Camponesas de Chico Julião, do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), do governo municipal e do ano e pouco do primeiro governo estadual de Miguel Arraes, da prefeitura de Pelópidas Silveira em seu segundo mandato, de Celso Furtado e da Sudene, de Paulo Freire, do Movimento de Cultura Popular de Anita Paes Barreto, de Germano Coelho, do Partido Comunista, o original, e de suas lideranças [...]. A cidade fervia de ideias, iniciativas, movimentos, protestos, inovações. Nunca ela foi tão central na história moderna brasileira [...] (OLIVEIRA, 2008, p. 53, 56, 60).

Cavalcanti (1978) redige suas memórias e experiências vividas, conta fatos, emite opinião sobre a vida política em Pernambuco e no Brasil, na ótica de uma das lideranças do PCB. Detém-se na trajetória de Arraes e no processo de escolha do então candidato pela Frente do Recife. Ao escrever sobre os fatos políticos de âmbito nacional, destaca a atuação do Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) em Pernambuco, e advoga que a “Revolução Cubana” foi a grande referência de concepção e ação dos militantes políticos no Recife e no campo.

Para Camargo (1986), o IBAD foi fundado em 1959 com contribuições de empresários brasileiros e estrangeiros, em sua maioria norte-americanos, com o objetivo de combater o comunismo no Brasil. Além de eventos técnicos, o IBAD atuava na produção e propagação de programas de rádio, televisão e matérias de jornais com conteúdos anticomunistas. A sua participação nas eleições de 1962, não só para Presidente como para governadores, deputados federais e estaduais, foi tão ostensiva que levou o Congresso Nacional a criar uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI),

cujos trabalhos foram iniciados em 1963, tendo sido suspensas suas atividades em dezembro desse mesmo ano (CAMARGO, 1986, p. 173). Arraes foi convocado a depor nessa CPI, sendo elogiado seu pronunciamento por alguns dos autores citados, a exemplo de Cavalcanti (1978) e Zamora (1980).

O livro “Conversações com Arraes” consiste no registro de uma entrevista realizada pela deputada federal Cristina Tavares e pelo jornalista Fernando Mendonça (seu Secretário do Trabalho no Governo de Pernambuco), realizada após o exílio e retorno ao Brasil. É um depoimento e um balanço de fatos e de análise de conjuntura política amadurecidos pelo passar dos anos e pelas experiências vividas fora do país. Foi também um modo de se firmar politicamente, mostrando que estava atualizado e que tinha um projeto político.

Montarroyos (1982) apresenta depoimento e memórias a partir do olhar de um militante trotskista, como ele próprio se denominava, e que estava em Pernambuco durante o Governo de Arraes. É uma obra de crítica e acusações, e procura mostrar Arraes como um político legalista e calculista.

As contribuições do sociólogo Soares (1982 e 1986) não divergem no sentido de conferir mérito à trajetória política de Arraes, embora seja menos biográfico e ufanista. Dá destaque à formação da Frente do Recife para enunciar que o Nordeste, naquele momento, vivenciava uma experiência política não apenas distinta do resto do país mas também “com sinais trocados”, pois, diversamente da maioria dos demais estados brasileiros que tinham governos conservadores, em Pernambuco se tinha um “governo popular”. O trabalho de Aguiar (1993) não se trata de uma obra sobre Arraes, embora em diversas passagens faça referência ao mesmo. O cerne do conteúdo diz respeito ao entendimento de “governo populista” e “ideologia desenvolvimentista nacional”, dialogando com a obra de Soares (1986). Aguiar referenda a alcunha conferida a Arraes de legalista, como Montarroyos (1982) também o fez.

Moraes (1994, p. 7, 92, 104, 137) apresenta um depoimento focado no segundo governo de Arraes, em 1986. É uma crítica à trajetória política de Arraes, a qual denota uma contestação e desencanto de alguém que foi militante, enfatizando o “caráter autoritário de Arraes” e o desejo de ser presidente da república, “eterno candidato”, o que também refere Montarroyos (1982).

Coelho (2004) considera Arraes como uma das personagens-chaves dos fatos ocorridos antes do Golpe Militar de 1964. A seu modo, Coelho confirma o que Montarroyos (1982) diz sobre a posição legalista de Arraes.

Rozowykwiat (2006) escreveu uma biografia na qual estão detalhadas passagens diversas da trajetória política e familiar de Arraes, sendo conclusiva ao afirmar que esse personagem “continuará sendo o que sempre foi: um divisor de águas, com posições claras, sejam elas rechaçadas ou dignas de elogios”. Confirma algumas assertivas já pronunciadas por Cavalcanti, Soares e Aguiar sobre, por exemplo, a posição político-partidária de Arraes aos grupos brisolistas e a ausência de apoio do governo Goulart. Por ser a obra de Rozowykwiat recentemente escrita, ela pôde afirmar que a condição de mito conferida a Arraes surgiu com sua deposição do Governo, prisão e exílio (ROZOWYKWIAT, 2006, p. 22 e 353).

Cabe considerar que a taxa de urbanização para o Brasil em 1960, segundo o IBGE, era de 44,67%, enquanto o Nordeste apresentava a menor do país, de 33,89%. A tais dados acrescentem-se que era dessa região que partiam as correntes migratórias e que o crescimento urbano se dava de forma concentrada em torno dos centros metropolitanos.

Portanto, é compreensível que parte das questões e dos conflitos citados tenha como foco principal a situação no campo e o movimento camponês. Entretanto, o acelerado processo de migração e o crescimento demográfico tornam a questão urbana também parte da agenda social e política, especialmente em torno da demanda por habitação como uma atribuição de governo. A Revista Arquitetura em diversos artigos enunciava que os centros urbanos estavam “doentes”, sofrendo de “gigantismo” e alvo de “febre imobiliária”, que expandia a área urbanizada sem dotá-las das respectivas infraestruturas (Revista Arquitetura, 5/1963, p. 3 e 39 e 8/1963, p. 2).

Nesse contexto, entra na pauta das Reformas de Base a questão urbana de modo associado à reforma agrária, como se pode ver no discurso do representante do Ministro da Educação e Cultura, Leo Monari, em 1963: “Tenho a convicção de que a mesma imposição de consciência que nos leva a defender a reforma agrária leva-nos a defender a reforma urbana (...)” (Revista Arquitetura, 9/1963, p. 19).

Bonduki e Koury (2010) e Ribeiro e Pontual (2009) afirmam que foram os arquitetos que iniciaram os debates e contribuíram com formulações de temas, perspectivas e propostas inovadoras e progressistas voltadas para as questões urbanas. É considerado como um dos momentos mais expressivos da Reforma Urbana, durante o governo Goulart, a realização do Seminário de Habitação e Reforma urbana: O homem, sua casa, sua cidade, em 1963, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil com o apoio do governo federal por meio do Instituto de Previdência e Assistência

dos Servidores do Estado (IPASE).¹⁴ Dentre as propostas e sugestões, a que teve maior destaque foi a de criação de um órgão central, em nível federal, com autonomia financeira. Essas propostas constituem o germe do que, após o Golpe de 1964, veio a ser o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).

O prefeito Miguel Arraes: uma gestão popular

Miguel Arraes ficou à frente da prefeitura do Recife por dois anos (dez/1959 a dez/1962). Nesse período, a sua administração foi marcada por ações de urbanização de grande repercussão nas comunidades e de investimentos em bairros populares da periferia, como: ampliação dos sistemas de energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento d'água, instalação de chafarizes, proteção nas encostas dos morros, arborização e construção de praças, pavimentação e iluminação de diversas ruas; pela aprovação do Código de Obras; pela operacionalização da rede de ônibus elétricos e da Companhia de Transportes Urbanos (CTU); pelo Movimento de Cultura Popular (MCP) e pela elaboração de *A Política de Desenvolvimento do Recife Metropolitano* (Diário de Pernambuco, 24/12/1961).

Ações de urbanização

Inúmeras medidas foram tomadas quanto à urbanização da cidade do Recife, estando entre as principais as reformas e a construção de praças, a abertura de importantes avenidas e a pavimentação de ruas todas situadas em bairros predominantemente pobres e com precário nível de urbanização.

Na área urbana e central, cabe citar o alargamento da Rua da Aurora, às margens do rio Capibaribe, o aterramento do Cais do Apolo e a construção da Ponte do Limoeiro, o que valorizou os bairros de maior dinâmica econômica da cidade nos quais se situavam os sítios históricos, lado a lado das edificações modernas.

Merece destaque a urbanização do bairro de Boa Viagem, na área sul da cidade, por ter sido implantada pela prefeitura em parceria com os moradores organizados na Sociedade de Amigos de Boa Viagem. A

¹⁴ Segundo Ribeiro (2005, p. 19), a delegação de Pernambuco nesse seminário foi integrada pelos arquitetos Gildo Guerra, então presidente da Liga Social Contra o Mocambo do Governo do Estado, Acácio Gil Borsoi, Geraldo Dario Buarque e Maurício do Passo Castro. A transformação das conclusões em projeto de lei coube ao então deputado federal e arquiteto pernambucano, Arthur Lima Cavalcanti, que tinha sido vice-prefeito de Arraes.

obra consistiu na realização da pavimentação de ruas acompanhada de arborização, bem como da abertura de galerias de águas pluviais, dentre outros melhoramentos. (Diário de Pernambuco, 24/12/1961)

Para Coelho (2004, p. 48, rodapé n. 6), essa parceria se teria constituído como uma ação mais ampla intitulada Plano de Ajuda Mútua, mediante o qual, com a “colaboração dos proprietários beneficiados e a utilização da contribuição de melhorias, antecipada por via negocial, pavimentou entre outros, os bairros de Boa Viagem”.

Código de Obras e Urbanismo do Município

O Código de Obras, ou Lei n.º 7.427, de 19/10/1961, teve sua elaboração iniciada antes da administração de Arraes, isto é, teve como subsídios os decretos e leis produzidos na década de 1950, então atualizados, dadas as demandas e necessidades presentes quando do governo municipal de Pelópidas Silveira, em 1955. Nesse momento, foi estabelecida a Comissão de Codificação e Normas de Urbanismo e Obras do Município do Recife, sob a presidência de Edgar Amorim, formada pelos arquitetos e engenheiros da Divisão de Planejamento e Urbanismo. O mérito do Código de Obras deve-se a esse engenheiro, por ter sido ele próprio o proponente, o redator de grande parte das cláusulas e o negociador dos interesses veiculados pelas entidades públicas e privadas participantes das discussões técnicas a convite da municipalidade. No entanto, como não houve tempo hábil para Pelópidas Silveira remeter o projeto do Código de Obras à Câmara Municipal, esse feito foi realizado pelo seu sucessor, Arraes, e aprovado em outubro de 1961.

Não há como negar a atualidade e a completude do Código de Obras, no qual as ideias passaram a ser representadas não mais pelo desenho de uma planta ou perspectiva de um bairro, mas, preponderantemente, pela formulação de regras a serem aplicadas aos lugares da cidade. O Código de Obras de 1961, além de considerar a complexidade do ambiente citadino, estava sintonizado com os novos ideários do urbanismo modernista provenientes da Europa e dos Estados Unidos.

Companhia de Transportes Urbanos (CTU)

Desde o início dos anos de 1950, estudos e pareceres foram realizados com formulação de sugestões relativas ao sistema de transporte coletivo de passageiros. Tais estudos tinham como pressuposto a tese do monopólio do sistema de transportes público de passageiros pelo

poder público, indicavam prioritariamente a instalação de ônibus elétrico e a criação de uma autarquia destinada a exercer a coordenação e a unificação desse sistema (Boletim Técnico, 1953, p. 3 a 18).

O Prefeito Pelópidas Silveira criou a Companhia de Transportes Urbanos (CTU), em 1957,¹⁵ com os objetivos de operar diretamente o transporte por qualquer tipo de veículo e de regular o transporte operado por empresas privadas no município. Os obstáculos financeiros e burocráticos impossibilitaram que o sistema de ônibus elétrico fosse colocado em operação pelo prefeito Pelópidas Silveira. A operacionalização do sistema *trolleybus* só foi iniciada em maio de 1960, já na prefeitura de Arraes. Essa operacionalização consistiu em colocar em circulação os *trolleybus*, atendendo às áreas do subúrbio da cidade.

O Movimento de Cultura Popular (MCP)

O Movimento de Cultura Popular (MCP) foi o ponto de maior destaque de Arraes, unanimemente reconhecido pelos autores que narraram sobre sua trajetória política. Rozowykwiat (2006) afirma que esse movimento reuniu pessoas das mais diversas tendências: liberais, representantes do pensamento da Igreja, integrantes da Ação Popular (AP) e do PCB.¹⁶

Ainda na linha de elucidar as filiações político-ideológicas, Souza (2010, p. 147) afirma: “O MCP faria convergir perspectivas tão diversas quanto o nacional-desenvolvimentismo, o populismo trabalhista, o socialismo cristão, o marxismo-leninismo e a mobilização camponesa nordestina”.

O depoimento de Abelardo da Hora (1986) mostra que antes da prefeitura de Arraes alguns intelectuais já tinham a intenção de implantar um movimento cultural e uma proposta educacional em contraposição ao modelo tradicional de educação, ou seja, privilegiar as necessidades das massas populares, valorizar o cotidiano e desenvolver uma consciência política. Quando Arraes toma posse, solicita um projeto para a alfabetização de crianças e de adultos que elevasse o nível cultural dos menos favorecidos, o que veio a se tornar o MCP. Ainda nesse depoimento, está

¹⁵ A CTU foi criada pela Lei n.º 4.983, de 26/12/1957, como uma sociedade de economia mista, para ser concessionária exclusiva do transporte urbano do Recife, mas sua constituição só ocorreu em 15/06/1960.

¹⁶ Rozowykwiat (2006, p. 34 e 35) cita como integrantes principais do MCP: educadores - Paulo Freire, Paulo Rosas, Anita Paes Barreto, Norma Coelho, Josina Godoy, Silke Weber e Aluizio Falcão -, artista plástico - Abelardo da Hora -, maestros - Geraldo Menuchi e Mário Cândia -, atores - José Wilker e José Maurício Carvalheira -, cantora - Teca Calazans -, cineasta - Eduardo Coutinho, teatrólogos - Augusto Boal e Luiz Marinho.

relatado o momento da apresentação a Arraes do citado projeto: “[...] o Prof. Germano Coelho disse dirigindo-se ao Prefeito e aos presentes, que o plano apresentado, com setores de artes plásticas e artesanato, de música, canto e dança, e com teatro, lembrava-lhe o movimento ‘*Peuple et Culture*’ da França, que ele visitara [...]”, ou seja, representava o que de mais inovador se poderia conceber para elevar o nível cultural de uma população analfabeta (HORA, 1986, p. 16).

Arraes instituiu o MCP em 1960, com sede no Sítio da Trindade, como uma entidade privada sem fins lucrativos e financiada pelos poderes municipais e estaduais. A equipe principal era composta por: Germano Coelho (Presidente), Abelardo da Hora (Diretor da Divisão de Artes Plásticas), Luiz Mendonça (Diretor da Divisão de Teatro) e Paulo Freire (diretor da Divisão de Educação).

Segundo Barreto (1986, p. 37 e 39), o sucesso do MCP pode ser medido pela rapidez com que foi implantado em todo o Estado de Pernambuco: “(...) já em fins de 1962, contava com cerca de 20.000 alunos divididos em pouco mais de 600 turmas, distribuídos entre 200 escolas isoladas e Grupos Escolares”. O MCP, ao levar a alfabetização para os mais pobres, passa a ser atacado por muitos que viam nesse movimento um modo de Arraes angariar prestígio eleitoral. Quando no Governo do Estado, Arraes estende o MCP ao interior, passando a ser considerado, conforme Coelho (2004, p. 61), como “Frente de Educação Popular”.

A Política de Desenvolvimento do Recife Metropolitano: um programa para o governo do estado de Pernambuco

A ausência da *Política* na produção bibliográfica de e sobre Arraes, ao mesmo tempo em que, no depoimento do arquiteto e integrante da equipe deste estudo, foi confirmado que o próprio Arraes acompanhava e participava das reuniões onde eram apresentados os estudos e as propostas, suscita a curiosidade de conhecer o sentido do mesmo no conjunto das ações do Prefeito Arraes.

A consulta aos três volumes e quatro capítulos componentes da *Política*, complementada por matérias veiculadas em jornais, permitiu iniciar o puxar de outros fios para a compreensão da presente trama. Logo na apresentação da *Política* está dito que no documento constam “a análise e as linhas de orientação acerca das principais questões que

se apresentam à administração municipal da capital pernambucana”, porém intriga a seguinte afirmação:

Trata-se em verdade, de um amplo estudo cobrindo todo o conjunto de inter-relações entre esse aglomerado urbano e a periferia na dimensão do Estado (Pernambuco) ou mesmo da região (Nordeste). [...] POLÍTICA exhibe um pensamento de vanguarda, uma teoria econômica plasmada na percepção realista dos imensos dramas sociais e econômicos do subdesenvolvimento.

A esse parágrafo segue-se a data – Rio de Janeiro, setembro de 1962 – e a assinatura “Consórcio de Planejamento e Empreendimentos Ltda.” Os fios que compõem a trama da *Política* foram postos: as questões principais, a teoria econômica do subdesenvolvimento e o pensamento de vanguarda (RECIFE, 1962).

Segue-se a lista dos técnicos que participaram da Política: a equipe de direção era composta pelo engenheiro e urbanista Antônio Bezerra Baltar, assessor do prefeito Diógenes Arruda Câmara, o arquiteto e urbanista Harry James Cole,¹⁷ o jornalista e escritor Manuel de Souza Barros e Moacir Paixão e Silva; a equipe de Assessoramento e a equipe de pesquisas envolviam profissionais de diversas áreas.

Cabe esclarecer que essas equipes eram formadas por técnicos da Divisão de Planejamento Urbano (DPU) da Prefeitura do Recife, do Centro de Pesquisas Urbanas e Regionais (CEPUR), da Faculdade de Arquitetura da Universidade do Recife e do Consórcio de Planejamento Urbano e Empreendimentos. Os técnicos da municipalidade, em sua maioria arquitetos e engenheiros, foram coordenados por Edgar Amorim (chefe da Divisão de Planejamento e Urbanismo) e por Diógenes Arruda Câmara (assessor do Prefeito).¹⁸ Os do CEPUR eram professores da

¹⁷ Segundo Lucchese (2009, p. 209), Harry Cole chegou à Inglaterra em meados de 1955 e iniciou seu curso de planejamento urbano na University London College (ULC), a partir do qual se especializa em *Town Planning*. Esse curso enfatizava o Planejamento Territorial. O arquiteto britânico Percy-Johnson Marshall, com quem trabalhou na London County Council (LCC), foi a grande influência na carreira de Cole, que se constituiu nas questões de desenvolvimento e planejamento urbano.

¹⁸ Diógenes Arruda Câmara ingressou no PCB em 1934, tornando-se uma de suas principais lideranças em Pernambuco. Após o rompimento com esse partido, filiou-se, em 1962, ao Partido Comunista do Brasil (PCdoB), integrando-se ao comitê central. Torna-se assessor de Arraes na Prefeitura do Recife e, com o Golpe de 1964, entra na clandestinidade, radicando-se em São Paulo. Foi preso em 1969 e torturado. Dois anos

Faculdade de Arquitetura da Universidade do Recife, coordenados por Antônio Bezerra Baltar. A empresa privada de consultoria Consórcio de Planejamento e Empreendimento Ltda. esteve sob a coordenação de Harry James Cole, com a atribuição de assessorar e supervisionar tecnicamente o conjunto das equipes. Em 1961, Cole atuava profissionalmente no Recife como prestador de serviços de consultoria em planejamento urbano, coincidentemente no período em que Arraes já era prefeito da cidade. Decorrente desse fato, seu nome foi proposto por Diógenes Arruda Câmara para a equipe como membro do Consórcio (Diário de Pernambuco, 23/09/1961).

Após a nomeação das equipes técnicas, constam do documento duas listas: a das personalidades e a das entidades que cooperaram com os estudos, totalizando quarenta e cinco pessoas e trinta e cinco instituições governamentais ou não. São essas personalidades e instituições não governamentais e dos movimentos sociais que mostram o arco político comprometido com o ideário presente na *Política* e que a distinguiu dos demais programas até então elaborados. Merecem ser destacadas as seguintes personalidades: Anita Paes Barreto, uma das integrantes do MCP; Francisco Gomes, dirigente da Federação das Colônias de Pescadores de Pernambuco; Luiz Guerra Galvão, presidente da Cooperativa de Pesca Ltda.; Virgínio Correia, presidente da Cooperativa dos Proprietários de Granjas de Pernambuco Ltda. E como instituições: Conselho das Ligas Camponesas de Pernambuco, Federação das Colônias de Pescadores de Pernambuco, Movimento de Cultura Popular e Sindicato dos Feirantes do Recife.

As questões principais estão apresentadas no primeiro capítulo, ou seja, o Recife como polo de uma região subdesenvolvida, tanto do Nordeste como da Região Metropolitana. O que este enunciado expressava: um complexo regional no qual o fator negativo e principal condicionante econômico consistia na

precária e imóvel estrutura fundiária, basicamente dominada pelo monopólio da propriedade privada da terra pelos grandes latifundiários, da rigidez quase absoluta da monocultura canavieira, pouco explorada e de baixa produtividade, associada às extensas áreas agrestinas e sertanejas de solos menos férteis e vulneráveis às

e meio depois é solto e exila-se no Chile e, posteriormente, em Paris. Faleceu em 1979, em São Paulo. Ver Rozowykiat (2006) e Oliveira (2008).

flutuações climáticas, com menor densidade de capital incorporado ao processo produtivo e, ainda, em parte, não totalmente integradas ao sistema de trocas monetárias (RECIFE, 1962, p. 3).

Os demais males econômicos e sociais eram decorrentes dessa definição de região subdesenvolvida, cabendo ao Recife servi-la como centro comercial e de serviços, cidade que operava como um “doente corpo social”, isto é, continha um “amplo e crescente desemprego estrutural, uma estrutura anormal de repartição das rendas e escassos recursos para dar suporte às necessidades da cidade” (RECIFE, 1962, p. 34).

A identificação dessas questões como principais já indicam a adoção de pressupostos voltados para uma economia política marxista, fundamento do PCB e norte de intelectuais brasileiros ligados à Ação Católica.¹⁹ Dos intelectuais integrantes da Frente do Recife que elegeu Arraes prefeito e que foram participantes do governo, pode-se citar, como exemplo: Paulo Cavalcanti, já referido como um dos autores que escreveu sobre Arraes, Diógenes Arruda Câmara e Antônio Bezerra Baltar, estes dois últimos integrantes da equipe de direção da *Política*.

A metáfora da cidade como um corpo doente remonta ao urbanismo higienista e sanitarista que observava a cidade em busca de lugares de contaminação, seja a procedente da natureza, seja a proveniente do ambiente social.²⁰ Discurso propalado pelos médicos e engenheiros desde o século XIX e que permaneceu sendo adotado, inclusive, na *Política*, só que essencialmente voltado para uma perspectiva social.

A *Política* procedeu à crítica aos modelos desenvolvimentistas, especificamente ao que estava no bojo do Plano de Metas de JK, afirmando ser esse e suas variantes de “fortalecimento à dependência imperia- lista e às forças monopolistas regionais ou nacionais – compostas em Pernambuco de latifundiários pré-capitalistas, de grandes usineiros,

¹⁹ A Ação Católica foi um conjunto de movimentos criados a partir da doutrina social da Igreja Católica, no século XX. Esse movimento foi desenvolvido por leigos, assim como teólogos e filósofos, como Emmanuel Mounier e Jacques Maritain. Há certo consenso historiográfico de que a Ação Católica será uma das principais instituições na América do Sul, onde os jovens intelectuais vão descobrir a política e o necessário engajamento. Ver Aubert (1975).

²⁰ A perspectiva de curar a cidade de seus males esteve inicialmente orientada pela teoria dos miasmas e foi posteriormente substituída pela teoria microbiana. Ambas viam a necessidade de intervir nos grupos sociais carentes de modo a dotá-los de capacidade de trabalho face ao dinamismo econômico propiciado pela industrialização. Ver Hall (1995) e Rykwert (2004).

banqueiros e comerciantes atacadistas”. Portanto, os modelos desenvolvimentistas presentes no pensamento econômico brasileiro eram “incapazes de encontrar solução técnica adequada ao problema-chave – a reforma agrária”. O norte proposto era o do desenvolvimento “independente, democrático e equilibrado”, ou aquele que tinha como “fundamento a compreensão progressista e popular dos problemas nordestinos”, que para tanto requeria a adoção de uma “política radical – democrática e operária” de ruptura com as estruturas existentes, expressa numa “programação democrática para todos os níveis, isto é, regional, estadual e municipais”, e ainda mediante uma “maciça intervenção estatal” (RECIFE, 1962, p. 54, 68, 70 e 78).

A perspectiva de que qualquer mudança econômica e social só seria possível mediante a reforma agrária já foi identificada nas palavras de Arraes, seja no seu discurso de posse como prefeito ao afirmar que a sua gestão só teria sentido se contribuísse para a “emancipação econômica do Brasil”, seja principalmente no seu discurso de posse como governador, em 1963, no qual consta como ponto central a reforma agrária como caminho da “Revolução Brasileira”. É importante notar que esse programa foi concluído em setembro de 1962, durante a campanha política de Arraes para governador, o que leva a dizer que a *Política* consistiu no seu programa de governo e lhe deu o norte para sua campanha, seu discurso de posse e as ações executadas no Governo do Estado, daí o seu interesse pessoal em participar das reuniões sobre os estudos e as propostas desse programa quando de sua elaboração.

A teoria econômica do subdesenvolvimento/desenvolvimento era a pauta principal dos intelectuais e instituições no Brasil e na América do Sul. As vertentes eram diversas, mas tiveram destaques as formuladas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), pelo ISEB, pela Revista Brasileira, por Economia e Humanismo e pelas missões de financiamento norte-americanas.

A Cepal e seu Secretário Executivo, o economista Raul Prebisch, constituiu-se numa das vertentes do pensamento sociológico presente na América Latina e, em especial, no Brasil. Esse pensamento estava fundamentado na defesa da industrialização, do intervencionismo estatal e do protecionismo alfandegário, operando principalmente por meio do incentivo à cooperação econômica entre os seus membros.²¹

²¹ Há uma imensa produção acadêmica e historiográfica sobre a Cepal e a contribuição de Prebisch para o entendimento do subdesenvolvimento e a formulação da teoria

No Brasil essa vertente ganhou adeptos entre governantes, empresários e intelectuais. Um dos economistas da Cepal foi Celso Furtado, no momento em que integra o Grupo Misto Cepal-BNDE para a elaboração do estudo, “Esboço de um programa de desenvolvimento para a economia brasileira no período de 1955 a 1960”, que serviu de base para a elaboração do Plano de Metas do Governo JK.

Celso Furtado foi a pessoa central na criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN),²² em 1959, e na elaboração do relatório “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”. Esse relatório foi um dos marcos da concepção veiculada pelos intelectuais que abraçaram o pensamento cepalino e constituiu-se no referencial maior das discussões do Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste, realizado logo após a sua divulgação. A SUDENE foi criada pela Lei n.º 3.692, de 15/12/1959, sob a direção de Celso Furtado, e contribuiu para a modernização do Nordeste por meio do esforço de industrialização da região, objetivando o seu desenvolvimento.

Outras vertentes foram aquelas constituídas pelos intelectuais nucleados no ISEB, cuja formulação principal foi o projeto nacional-desenvolvimentista condensado no Plano de Metas do governo de JK, e pelos intelectuais de esquerda integrantes da Revista Brasiliense, suportados na compreensão da superação do subdesenvolvimento por meio da modernização da agricultura, formação de um mercado interno consumidor e industrialização do país.

Economia e Humanismo foi uma vertente disseminada no Brasil por meio de seu principal mentor, o padre dominicano francês Louis-Joseph Lebret, tendo formulado um entendimento sobre desenvolvimento que foi abraçado por diversos intelectuais e profissionais de planejamento urbano e regional do país. Lebret passou a compreender o que era subdesenvolvimento ao chegar à América do Sul, em 1947. À medida que conhece o Brasil e a América Latina vai registrando em suas anotações as fragilidades econômicas, políticas e sociais.

do desenvolvimento. São exemplos: Bielschowsky (2000), Fonseca (2000), Colistete (2001) e Duarte e Graciolli (2007).

²² O Presidente da República, após o Congresso de Salvação do Nordeste e o Encontro dos Bispos do Nordeste, criou a OPENO (Operação Nordeste) e o GTDN (1958). Com o relatório *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*, foi o mesmo transformado em CODENO (Comissão de Desenvolvimento do Nordeste), em 20/02/1959, por decreto presidencial (AGUIAR, 1993, p. 164). Celso Furtado tornou-se o Presidente da Comissão depois de ter sido o Coordenador do GTDN e, segundo Oliveira (2008), o legítimo autor do relatório.

O seu entendimento sobre subdesenvolvimento está condensado na *Lettre aux Américains*, enunciado como um “fenômeno mórbido” (LEBRET, 1947, p. 13), ou seja: populações mal alimentadas, mal protegidas, sem moradia, sem saúde e sem instrução; estruturas institucionais e legislações arcaicas, governos e elites que preservam privilégios e desigualdades sociais e territoriais.

Após a II Guerra Mundial, Lebret se lança a pensar teoricamente sobre o desenvolvimento procedendo à interação entre o método de análise aplicável a unidades territoriais, o conhecimento do subdesenvolvimento e a experiência técnica adquirida por meio dos estudos realizados na França e no estrangeiro, em especial na América do Sul e no Brasil. No artigo *L'aménagement, problème économique, problème humain*, Lebret (1953, p. 4) afirma sua noção de desenvolvimento como um “conceito dinâmico que provém da comparação entre países”, para o qual o planejamento urbano e regional é considerado como o elemento central.

Entretanto, há ainda que citar as Missões norte-americanas voltadas para os programas de financiamento e assistência técnica, tais como a Missão Taub (1941, coordenada por Alex Taub), que estabeleceu investimentos nos setores de transporte e energia elétrica; a Missão Cooke (1942, coordenada por Morris Cooke), voltada para a identificação do desenvolvimento industrial, a difusão de concepções e experiências do planejamento regional americano do New Deal e de estratégias de controle político e militar; a Missão Abbink (1948, Jonh Abbink), que propagou não apenas diretrizes do rígido controle monetário e creditício, como ainda investimentos que impulsionassem os setores de alta produtividade, ou seja, aqueles voltados para a promoção urbano-industrial. A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953), retomando parte das diretrizes da Missão Abbink, estabeleceu um programa de investimentos que mobilizou o máximo possível de recursos internos da economia brasileira para efeito de investimentos requeridos para o crescimento industrial.²³

A *Política*, no âmbito dessas vertentes, aproximou-se mais da de Lebret, considerando que esse padre dominicano veio duas vezes ao Recife, uma delas para elaborar o *Estudo sobre Desenvolvimento e Implantação de Indústrias, Interessando a Pernambuco e ao Nordeste*, em 1954. A ideia central presente nesse documento era a factibilidade do desenvolvimento via industrialização em Pernambuco e, em decor-

²³ Sobre os programas de investimentos e assistência técnica norte-americana, ver Braga (2002), Cintra e Haddad (1978) e Chiquito (2011).

rência, a redução do seu estado de subdesenvolvimento; portanto, antecipa algumas das questões principais tratadas na *Política*.

E mais, Lebret, após convidar Baltar para integrar Economia e Humanismo (EH), passou esse engenheiro a fazer parte de muitos dos estudos urbanos e regionais desenvolvidos para São Paulo, Belo Horizonte e Ourinhos pela Sociedade de Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (SAGMACS).²⁴ Entre ambos ocorreram recíprocas trocas e influências intelectuais, assim como sentimentos de admiração e amizade. A SAGMACS foi constituída por profissionais de diversos campos disciplinares, em sua maioria ligados à esquerda católica e que viram nas ideias de Lebret uma possibilidade de articular desenvolvimento e nacional-desenvolvimentismo com a perspectiva agostiniana do bem comum.

Uma das experiências mais significativas de estudos regionais no Brasil ocorreu com a criação da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí (CIBPU), em 1951. O primeiro presidente da CIBPU foi o governador de São Paulo, Lucas Nogueira Garcez, tendo o mesmo contratado a SAGMACS para elaborar os estudos, cujo resultado está apresentado nos planos “Problemas de Desenvolvimento: Necessidades e Possibilidades do Estado de São Paulo” (1952-1954) e “Problemas de desenvolvimento: Necessidades e possibilidades dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná” (1955-1957). Ambos tiveram como coordenador Lebret e, dentre os membros integrantes da equipe de coordenação, o engenheiro e urbanista Antônio Bezerra Baltar.²⁵

No início dos estudos, em 1952, Lebret convidou esse urbanista a integrar o grupo de Economia e Humanismo no Brasil. Porém, Baltar já tinha uma militância política em Pernambuco, enquanto membro da Esquerda Democrática e do Partido Socialista Brasileiro, no qual integrou a direção municipal, estadual e nacional. Foi eleito vereador duas vezes para a Câmara Municipal do Recife e foi diretor presidente da Coperbo, no primeiro governo

²⁴ A SAGMACS foi fundada em julho de 1947 com a vinda de Lebret, constituindo-se numa das equipes internacionais mais significativas para EH. A SAGMACS atuou até o ano de 1964, momento em que interrompe suas atividades em decorrência do Golpe Militar. Por meio de estudos, trabalhos técnicos e cursos, foram capacitados centenas de técnicos e profissionais que em maior ou menor grau se tornaram difusores dos princípios filosóficos, religiosos e técnicos de EH no Brasil. Ver Pontual (2011; 2014).

²⁵ Segundo Chiquito (2011, p. 48 e 99), a CIBPU operava como uma “unidade de *staff* para assessorar os governadores na investigação, análise, planejamento e orientação dos assuntos comuns aos estados da bacia [...]”, e estava em sintonia com as formas de cooperação internacionais entre o Brasil e os Estados Unidos, por meio das missões realizadas.

de Arraes em Pernambuco. Baltar e Arraes integraram o mesmo campo político da esquerda em Pernambuco, como também, ambos, de modos diversos, interagiram com Lebret no Brasil. Cabe notar que Baltar conheceu pessoalmente Lebret por meio de Violeta Arraes de Alencar, irmã de Arraes, que fez estágio em Economia e Humanismo na França, e casou-se com Pierre Gervaiseau, secretário-geral dessa associação.

Tais contatos provavelmente levaram Arraes a enfatizar em seu discurso de posse, como Governador do Estado de Pernambuco, o humanismo como uma atitude e um método, um humanismo autenticamente brasileiro que desse suporte filosófico à “Revolução Brasileira”.

Sabe-se que Lebret era leitor de Karl Marx, os estudos historiográficos assim o confirmam, como diz Pelletier:

Em 1938 a leitura do *Capital* pelo padre Lebret é fundamental. Ela dá um quadro sociológico e conceitual a sua experiência da crise dos marinheiros-pescadores, e da incapacidade do catolicismo social de transformar em profundidade o mundo contemporâneo. [...] O projeto de fundação de Economia e Humanismo, consiste como um centro de estudos a partir do marxismo, nascido dessa leitura, tudo como elaboração da economia humana. (PELLETIER, 1996, p. 115 e 116)

Diógenes Arruda Câmara também foi um leitor de Marx, dado que o PCB se referenciava ideologicamente a esse intelectual; portanto, a existência de filiações convergentes entre Lebret e Diógenes mostra, também, por outro caminho, ter estado a *Política* mais voltada para a vertente da concepção de desenvolvimento lebretiana.

O pensamento de vanguarda pode ser entendido como movimentos políticos, artísticos e culturais que produzem rupturas nos padrões e modelos estabelecidos; portanto, está associado ao conceito de ideologia muito bem demonstrado por Mannheim (1986). Para Velho (1977), ser vanguarda é um estado de espírito revolucionário, negação do conservadorismo e da manutenção das regras e normas sociais, legais e políticas. Bossi (2010) e Miceli (2001) especulam teórica e empiricamente sobre a noção de ideologia como um modo de pensamento condicionado a situações sociais e culturais, no qual estão associados discurso e poder, principalmente quando os sujeitos são intelectuais, dentre os quais muitos ligados às classes dirigentes. Estes dois últimos, assim como Gorelik (2005, p. 17 e 19), afastam-se dos entendimentos

primeiros de vanguarda e de ideologia para mostrar que a circulação de ideias na atualidade pressupõe a não existência nem de influência, nem de erro, mas de “suspensão do julgamento de valores, um conjunto plural de intrincadas tramas, partes substantivas do objeto e das práticas que tentam definir”.

Quando a *Política* afirmou que exibia um pensamento de vanguarda, uma teoria econômica plasmada na percepção realista dos imensos dramas sociais e econômicos do subdesenvolvimento, estava se contrapondo ao pensamento das elites no poder, estava querendo dizer que a situação social de miséria do Nordeste não era um dado imutável, estático, mas que cabia buscar fazer mudanças e, para tal, necessitava romper com as estruturas seculares estabelecidas nessa região e na cidade do Recife.

Arraes e a equipe central – o Diógenes Arruda Câmara, o Antônio Bezerra Baltar e o Manuel de Souza Barros – eram intelectuais reconhecidos, atuavam em várias frentes profissionais e estiveram ocupando posições de mando em diversas situações, embora proferissem mudanças ao *status quo*. Desse modo, eles se vinculam aos entendimentos de Bossi, Miceli e Gorelik.

Diógenes Arruda Câmara, como integrante do PCB, adotava o entendimento leninista de vanguarda como a elite do partido político da classe operária.²⁶ Nesse sentido, o pensamento de vanguarda enunciado na *Política* aproxima-se do entendimento de Mannheim e de Velho; entretanto, pode-se dizer que as análises econômicas e sociais referenciadas em noções como “monopólio da propriedade privada da terra”, “latifundiários”, “força de trabalho”, “classe oligárquica”, “política agrária progressista”, mostram que a atuação de Diógenes Arruda Câmara na elaboração desse programa foi primordial.

A leitura da *Política*, ao tratar do planejamento físico, permite verificar que foi adotada preferencialmente a vertente do urbanismo britânico *Town Planning*, sem deixar de mostrar, também, ressonâncias do urbanismo higienista, sanitarista e dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAMs).

O *Town Plannig* tomou como base o contexto citadino do início do século XX, a Legislação de 1909, o paradigma da cidade-jardim

²⁶ Segundo Ferreira (2007), Câmara permaneceu atuando de modo semiclandestino no Grupo de Planejamento Integrado, empresa de consultoria de São Paulo, como especialista em planejamento. Essa e outras empresas privadas de consultoria teriam então sido um meio de sobrevivência de membros da oposição política ao regime militar.

de Ebenezer Howard e o conceito de região de Patrick Geddes.²⁷ Essa vertente do planejamento urbano foi disseminada, inclusive, com a criação de um primeiro curso na Universidade de Liverpool, no Departamento de Planejamento Urbano e Desenho Urbano, e a criação do *Town Planning Institute* (TPI). Para Calabi (2012, p. 161 e 162), ele foi principalmente um instituto de profissionais de urbanismo que propunham transformações no espaço físico, citando-se urbanistas vinculados a esse instituto, tais como: Abercrombie, Adams, Adshead, Geddes e Unwin.

O *Town Planning* orientava-se pelo imperativo da pesquisa de campo e do conhecimento da realidade sobre o crescimento da população, as necessidades cidadinas frente à localização das áreas industriais, principalmente, o sistema viário e os transportes, bem como a manutenção da produção nas áreas rurais. Daí que as propostas abrangiam todo o território e estavam voltadas para: a acessibilidade viária, onde as vias seguiam um traçado radial e anelar, recebendo um tratamento de “via parque” (*Parkway*); a criação de sistemas de parques, os *Parksystems*; a implantação de anéis verdes ao redor das grandes cidades (*green belts*); a proteção do espaço rural/agrícola; a criação de novas cidades como alternativa para o crescimento populacional, o estabelecimento de legislações e a criação de instituições de planejamento.

A *Política* buscou entender a problemática econômica e social do Recife em duas dimensões: a primeira, em um nível mais abrangente, onde o Recife aparece como o polo de uma região subdesenvolvida, ou seja, do Nordeste; e a segunda, em uma dimensão mais restrita, abrangendo a Região Metropolitana. O planejamento físico e integrado nesse programa significava o que “completa e dá sentido material e concreto ao planejamento econômico e político-administrativo que se faz aos níveis de país, de região e de cidade ou de estabelecimento rural” (RECIFE, 1962, vol. III, p. 1).

Assim, adotou como parte do planejamento a unidade territorial ou regional, englobando e integrando o campo e a cidade. Apresentou as características físico-geográficas, a história da formação urbana, as características da população no campo e na cidade – crescimento, densidade, movimentos diários –, as comunicações, a forma de distri-

²⁷ O paradigma da cidade-jardim de Ebenezer Howard baseava-se na construção de novas cidades com crescimentos autônomos, separadas dos grandes centros e rodeadas por espaços livres. Quanto a Patrick Geddes, foi o principal mentor do planejamento regional inglês. Ao seu entendimento de região estavam associadas as noções de conurbação e megalópole. Ver Howard (1996) e Geddes (1994).

buição das atividades urbanas industriais, a produção rural, os índices de natalidade e de mortalidade, os dados habitacionais, as infraestruturas básicas e de transporte, a habitação, os espaços livres e os aspectos administrativos. Ademais, propôs zoneamento, índices urbanísticos e controle do uso da terra. Porém, cabe notar outra aproximação ao *Town Planning*: a criação do Escritório Técnico da Assessoria e Coordenação do Planejamento Físico (ETAP) como uma função de governo.

Os resultados dos estudos mostram que na dimensão urbanística predominaram as atuações de Baltar e de Harry Cole. O primeiro não só propalava em seus livros e artigos o *Town Planning*, como foram encontrados livros relativos a essa vertente do urbanismo britânico na sua biblioteca. O último a vir elaborar a *Política* tinha regressado recentemente de Londres, onde trabalhou com urbanistas filiados a essa vertente urbanística.

Conclusão

A *Política* consistiu num amplo estudo que cobriu as inter-relações da cidade do Recife com as demais regiões de Pernambuco e o Nordeste, mostrando a existência de traços que perpassavam a todas: primeiro, os dramas sociais e econômicos do subdesenvolvimento e, segundo, as elites econômicas e políticas locais, regionais e nacionais que não queriam perder seus privilégios. O arco político composto por intelectuais, personalidades e instituições, comprometido com o ideário da *Política*, foi predominantemente de caráter popular e de oposição a essas elites.

As palavras de Arraes, pronunciadas nos seus discursos de posse como prefeito e principalmente como governador, estavam em consonância com o conteúdo da *Política*. Palavras que indicavam como norte político a emancipação econômica do Brasil a que ele denominou de “Revolução Brasileira”. Callado a interpretou como uma “revolução sem violência”. É importante notar que a *Política* foi concluída em setembro de 1962, em meio à campanha política de Arraes para governador, o que leva a afirmar que esse documento se constituiu no seu programa de governo e lhe deu o norte para sua campanha, seu discurso de posse e as ações levadas no Governo do Estado.

Os estudos e os pressupostos empíricos tomaram como unidade territorial a região, seja metropolitana, seja estadual, seja nacional, daí o destaque para as relações entre campo e cidade. As propostas centraram-se principalmente na reforma agrária, considerando que só quando esti-

vessem resolvidos os problemas no mundo rural é que se poderiam equacionar as questões urbanas. Entretanto, foram propostos zoneamento, índices urbanísticos e controle de uso da terra, além da criação de uma unidade técnica responsável pelo planejamento físico da cidade.

As ressonâncias teóricas presentes na *Política* estavam ligadas à economia política marxista, à vertente da teoria do subdesenvolvimento/desenvolvimento lebreteana, ao urbanismo britânico *Town Planning* em associação com os preceitos higienistas, sanitaristas e dos CIAMs, todas adotadas com modos e graus de intensidade diversos pela equipe de direção composta pelo engenheiro e urbanista Antônio Bezerra Baltar, o assessor do prefeito – o agrônomo Diógenes Arruda Câmara –, Moacir Paixão e Silva, o arquiteto e urbanista Harry James Cole e o jornalista e escritor Manuel de Souza Barros.

Nos estudos e nas propostas relacionadas com a dimensão urbanística predominaram as atuações de Baltar e de Harry Cole, ambos adeptos do *Town Planning*, mas que mesclaram em suas experiências diversas vertentes do urbanismo.

Arraes e os intelectuais integrantes da equipe central, além de serem reconhecidos como tal, atuaram em diversas instituições, ocupando por vezes posições de direção, e, principalmente, proferiram mudanças nas estruturas sociais. Tais assertivas mostram que, como vanguarda, eles podem ser aproximados ao entendimento de Bossi, Miceli e Gorelik.

Diógenes Arruda Câmara, como integrante do PCB, adotava o entendimento leninista de vanguarda como a elite do partido político da classe operária. Nesse sentido, o pensamento de vanguarda enunciado na *Política* se aproxima do entendimento de Mannheim e de Velho.

A *Política* foi uma inovação na elaboração de programas de ações e de planejamento urbano e regional, por ter associado economia política com urbanismo, governo e movimentos sociais, que, ao lado do MCP – um projeto de alfabetização e de valorização da cultura popular –, deram um caráter popular e singular à gestão de Arraes.

As obras escritas sobre Arraes destacam sua atuação na prefeitura e no governo do estado como uma experiência política não apenas distinta do resto do país, mas também “com sinais trocados”, segundo Soares, dado que, diversamente da maioria dos demais estados brasileiros que tinham governos conservadores, em Pernambuco se tinha um “governo popular”. Os fundamentos de tais enunciados reportavam-se: i) à dimensão política da formação da Frente Popular do Recife, ii) às ações de emancipação e melhoria das condições de vida dos menos favore-

cidos relacionadas no Plano de Ajuda Mútua, no transporte público, na urbanização dos bairros da população pobre. Arraes acentuadamente referia-se aos menos favorecidos como povo, tendo Cavalcanti interpretado que essa palavra operava como uma “categoria histórica”. Tal reconhecimento é feito de modo eloquente por Oliveira ao dizer que o governo de Arraes foi o “último namoro da cidade com a revolução”.

O entusiasmo, as reverências, o ufanismo, a nostalgia e o lamento seco marcam as vozes dos que escreveram sobre Arraes. As críticas são atenuadas e relativizadas, apenas dois autores foram mais contundentes: o líder trotskista Carlos Montarroyos e o engenheiro Eldenor Moraes. O primeiro, ao acusá-lo de legalista e calculista; o segundo, reportando-se ao governo de 1986, confere-lhe a alcunha de autoritário e ambicioso.

Por fim, cabe dizer que o governo de Arraes contribuiu para a definição do contexto político nacional marcadamente de crises, cisões e instabilidades, em especial, no governo de JG, no qual houve um aguçamento dos conflitos políticos. O “epílogo populista”, como disse Camargo, foi um tempo de ambivalências políticas, ao lado das alianças político-militares conservadoras, da cooperação internacional voltada para a industrialização articulada com o financiamento do Golpe Militar de 1964, mas foi também um tempo de inovações políticas e urbanísticas.

Bibliografia

- ABERCROMBIE, P. *Planeamiento de la ciudad y del campo*. Madrid: Espasa-Calpe, 1936.
- ABRAHÃO, S. L. *Espaço Público: do urbano ao político*. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2008.
- AGUIAR, R. O. *Recife: da Frente ao Golpe: ideologias políticas em Pernambuco*. Recife. Ed. UFPE, 1993.
- ARQUITETURA. Reforma Urbana. In: *Revista Arquitetura*. Rio de Janeiro, n. 11, maio 1963.
- ARQUITETURA. Seminário da Habitação e Reforma Urbana. In: *Revista Arquitetura*. Rio de Janeiro, n. 12, jun. 1963.
- ARQUITETURA. Seminário da Habitação e Reforma Urbana. In: *Revista Arquitetura*. Rio de Janeiro, n. 13, jul. 1963.
- ARQUITETURA. Seminário da Habitação e Reforma Urbana. In: *Revista Arquitetura*. Rio de Janeiro, n. 14, ago. 1963.
- ARQUITETURA. Seminário da Habitação e Reforma Urbana. In: *Revista Arquitetura*. Rio de Janeiro, n. 15, set. 1963.

- ARRAES, M. *Palavra de Arraes*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
- AUBERT, R. Os Inícios do Catolicismo Social. In: ROGIER, J. L.; AUBERT, R.; KNOWLES, M. D. *A Nova História da Igreja*. Petrópolis: Vozes, v. 5, 1975.
- BARRETO, A. P. In: *Memorial do Movimento de Cultura Popular*. Recife: Fundação de Cultura da Cidade do Recife. 1986.
- BARROS, A. *Ascensão e Queda de Miguel Arraes*. Rio de Janeiro: Equador, 1965.
- BENEVIDES, M. V. M. *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política- 1956-1961*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record, v. 1, 2000.
- BOLETIM Técnico da SVOP. *Trolleybus no Recife*. Recife, v. XXIII, ano XV, out./dez. 1953.
- BONDUKI, N.; KOURY, A. P. Das reformas de base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana (1). *Arquitextos*, n. 120.02, ano 10, maio 2010.
- BOSI, A. *Ideologia e Contraideologia: temas e variações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- BRAGA, P. R. Os interesses econômicos dos Estados Unidos e a segurança interna do Brasil entre 1946 e 1964: uma análise sobre os limites entre diplomacia coercitiva e operações encobertas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 45, n. 2, 2002.
- CALABI, D. *História do urbanismo europeu: questões, instrumentos, casos exemplares*. São Paulo: Perspectiva, 2012.
- CALLADO, A. *Tempo de Arraes: a revolução sem violência*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- CAMARGO, A. A. A Questão Agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964). In: FAUSTO, B. *História Geral da Civilização Brasileira/O Brasil Republicano. Sociedade e Política (1930-1964)*. 3. ed. São Paulo: Difel, t. III, v. 3, 1986.
- CARDOSO, M. L. *Ideologia do desenvolvimento - Brasil: JK-JQ*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- CAVALCANTI, P. *O Caso Eu Conto Como o Caso Foi: da coluna prestes à queda de Arraes: memórias*. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.
- _____. *Arraes: breve história de um governo popular*. Recife: Edições Pirata/Geração 65, 1986.
- CINTRA, A. O.; HADDAD, P. R. (Org.). *Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978.
- COELHO, F. *Direita, Volver: o golpe de 1964 em Pernambuco*. Recife: Bagaço, 2004.
- CHIQUITO, E. A. *A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí: do planejamento de vale aos polos de desenvolvimento*. 2011. Tese

(Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2011.

- COLISTETE, R. P. *O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil*. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 41, jan./abr. 2001.
- CUNHA, H. S. *Juscelino Kubitschek, 1956-1960: características de uma trajetória do padrão de desenvolvimento econômico brasileiro*. Florianópolis: Departamento de Economia e Relações Internacionais/UFSC, 2012.
- DIÁRIO de Pernambuco, 26/08/1959, *Arraes diz que quer o apoio de “todos os pernambucanos”*.
- DIÁRIO de Pernambuco, 16/12/1959, *Ao Tomar Posse, o Novo Prefeito Manifesta sua Confiança no Apoio da Câmara dos Vereadores*.
- DIÁRIO de Pernambuco, 16/12/1959, *Recebeu PMR de Cofres Vazios e Entregou com 40 milhões*.
- DIÁRIO de Pernambuco, 23/09/1961, reportagem com entrevista concedida por, Harry Cole.
- DUARTE, P. H. E.; GRACIOLLI, E. J. A Teoria da Dependência: Interpretações Sobre o (Sub)Desenvolvimento na América Latina. *Colóquio Internacional Marx e Engels*, Campinas, nov. 2007.
- FERREIRA, M. *Planejamento Urbano nos tempos do SERFHAU: o processo de construção e implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Franca*. 2007. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2007.
- FONSECA, P. C. D. As origens e as vertentes formadoras do pensamento cepalino. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 333-358, jul./set. 2000.
- FURTADO, C. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1985.
- GEDDES, P. *Cidades em evolução*. Campinas, SP: Papius, 1994.
- GORELIK, A. *Das vanguardas a Brasília: cultura urbana e arquitetura na América Latina*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005.
- HALL, P. *Cidades do amanhã*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1995.
- HORA, A. Depoimento. In *Memorial do Movimento de Cultura Popular*. Recife. Fundação de Cultura da Cidade do Recife. 1986.
- HOWARD, E. *Cidades-Jardins de Amanhã*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- LEBRET, L-J. Letre aux américains. *Revue Economie et Humanisme*, Marseille, n. 34, nov./dez. 1947.
- _____. L'aménagement, problème économique, problème humain. *Revue Economie et Humanisme*, Marseille, n. 79, mai/juin 1953.
- _____. *Estudo sobre desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco e ao Nordeste*. Recife: Conselho de desenvolvimento de Pernambuco/Governo do Estado de PE. 2. ed. rev., 1974.

- LUCHESE, M. C. *Em defesa do planejamento urbano: ressonâncias britânicas e a trajetória de Harry James Cole*. 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2009.
- JORNAL do Comércio, 16/12/1959, “O Recife Tem Novo Prefeito: Tomou Posse, Ontem, o Snr. Miguel Arraes”.
- OLIVEIRA, F. *Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste, Planejamento e Conflito de Classes*. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1977.
- _____. *Noiva da Revolução; Elegia para uma religião: Sudene, Nordeste. Planejamento e conflitos de classes*. São Paulo: Boitempo, 2008.
- INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. Departamento de Pernambuco – IAB/PE; CLUBE DE ENGENHARIA DE PERNAMBUCO. *Ciclo de Debates: Política Urbana, Planejamento e Democracia*. Recife: IAB/PE; Clube de Engenharia de Pernambuco, 1982.
- PELLETIER, D. *Economie et Humanisme: de l’utopie communautaire au combat pour le tiers-monde, 1941-1966*. Paris: Les Éditions du Cerf, 1996.
- MANNHEIM, K. *Ideologia e Utopia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.
- MARANHÃO, R. O Estado e a Política ‘Populista’ no Brasil (1954-1964). In: FAUSTO, B. *História Geral da Civilização Brasileira/O Brasil Republicano. Sociedade e Política (1930-1964)*. 3. ed. São Paulo: Difel, t. III, vol. 3, 1986.
- MICELI, S. *Intelectuais à Brasileira*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- MORAES, Eldenor. *Arraes: o mito pelo avesso*. Recife: Comunicarte, 1994.
- MORAIS, C. S. *História das Ligas Camponesas do Brasil*. Brasília: Lattermund, 1997.
- MONTARROYOS, C. *O Tempo de Arraes e o Contratempo de Março*. Rio de Janeiro: Folha Carioca, 1982.
- MOREIRA, V. M. L. Nacionalismo e reforma agrária nos anos 50. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 18, n. 35, 1998.
- PONTUAL, V. *Saber Urbanístico no Governo da Cidade: uma narrativa do Recife das décadas de 1930 a 1950*. 1998. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São São Paulo, 1998.
- _____. O Engenheiro Antonio Bezerra Baltar: pratica urbanística, Cepur e Sagmacs. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)*, v. 13, n. 1, p. 151-169, maio 2011.
- _____. Práticas urbanísticas, deslocamentos e cruzamentos: Louis-Joseph Lebreton e Antônio Bezerra Baltar no Brasil. In: FARIA, R.; CERASOLI, J.; LIRA, F. (Org.). *Urbanistas e Urbanismo no Brasil: entre trajetórias e biografias*. 1. ed. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2014. p. 167-206.
- RECIFE, Prefeitura do. *Política de Desenvolvimento do Recife Metropolitano*. Recife, vol I, II e III, 1962.
- RIBEIRO, C. *O Estudo Preliminar de Wit-Olaf Prochnik: Planejamento Urbano*

e enunciados do Recife. Recife. 2005. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, 2005.

_____; PONTUAL, V. A reforma urbana nos primeiros anos da década de 1960. *Arquitexto*, n. 109, texto Especial 517, jun.2009.

RODRIGUES, L. M. Sindicalismo e Classe Operária. In: FAUSTO, B. *História Geral da Civilização Brasileira/O Brasil Republicano. Sociedade e Política (1930-1964)*. 3. ed. São Paulo: Difel, t. III, vol. 3, 1986.

ROZOWYKWIAT, T. *Arraes*. São Paulo: Iluminuras, 2006.

RYKWERT, J. *A sedução do lugar: a história e o futuro da cidade*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

SOARES, J. A. *A Frente do Recife e o governo do Arraes: nacionalismo em crise - 1955/1964*. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1982.

_____. As Eleições de 1958 e 1962 em Pernambuco: o Nordeste com os sinais trocados. In LAVAREDA, A.; SÁ, C. *Poder e voto: luta política em Pernambuco*. Recife: Massangana, 1986.

SOUZA, D. B. I. *Reconstruindo Cajueiro Seco: arquitetura, política social e cultura popular em Pernambuco (1960-1964)*. São Paulo: Annablume, 2010.

SKIDMORE, T. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco - 1930/1964*. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

TAVARES, C.; MENEZES, F. *Conversações com Arraes*. Belo Horizonte: Vega, 1979.

TOLEDO, C. N. *ISEB: fábrica de ideologias*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1978.

VELHO, G (Org.). *Arte e sociedade: ensaios de sociologia da arte*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

ZAMORA, P. (Jocelyn Brasil). *Arraes, um ano de governo popular*. Rio de Janeiro, Edições Opção, 1980.

Lulismo, política habitacional e a reestruturação do setor imobiliário: reflexões sobre o programa Minha Casa Minha Vida

Adauto Lucio Cardoso

No dia 25 de março de 2009, em cadeia nacional de televisão, o presidente Lula, tendo ao seu lado a ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Roussef, e outros convidados, apresentou à nação um novo programa habitacional intitulado Minha Casa Minha Vida. O programa, visto como uma das estratégias para o enfrentamento da crise econômica que se desenhava já desde a segunda metade do ano anterior, propunha-se construir 1 milhão de moradias, incluindo, pela primeira vez, um pacote de subsídios que visavam torná-lo acessível às camadas de menor renda. Presentes e em posição de destaque durante o lançamento do programa, os empresários da construção civil, representados pelo presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) e pelo presidente da construtora GAFISA, uma das maiores do país, se pronunciaram favoravelmente à proposta governamental. Na plateia selecionada para acompanhar o *show* televisivo, em posição de menor destaque, representantes do movimento de moradia e do Fórum de Reforma Urbana.¹

É possível, a partir do breve relato acima, estabelecer algumas suposições no que diz respeito à construção do campo da política habitacional no âmbito do governo Lula. Em primeiro lugar, é importante ressaltar que se configura nesse evento, claramente, uma coalisão de interesses, ao se reunirem os setores empresariais, os setores da burocracia governamental ligados à política urbana e habitacional e, também, os setores ligados aos movimentos sociais. Trata-se, portanto, de uma coalisão muito mais abrangente do que a que se configurou na época da constituição do BNH e do SFH, como veremos adiante. Em segundo lugar, também parece claro que os setores populares aparecem, pelo menos nesse momento, como atores coadjuvantes.

Nesse contexto, e com base nas hipóteses acima enunciadas, é

¹ Conforme relato descrito em Andrade (2011)

objetivo deste trabalho discutir o processo de formação dessa coalisão, as rupturas em relação às coalisões anteriores e as suas condições de permanência ao longo do tempo. Para tanto, o texto basicamente irá referir-se à literatura já existente e com ela buscará construir hipóteses alternativas e conexões possíveis. Nesse sentido, tem caráter bastante especulativo, configurando-se mais como uma proposta para uma possível pauta de pesquisa futura do que como propriamente conclusivo.

Antecedentes

As primeiras coalisões e a criação do SFH

A experiência brasileira de financiamento habitacional começa com a criação do SFH² (Sistema Financeiro de Habitação). Em 1966, dentro do programa de reforma do setor financeiro promovida pelo governo militar, sob a inspiração das propostas de Gouveia de Bulhões e de Roberto Campos, foi criado o SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), no âmbito do SFH, por meio do qual se dá a implementação do modelo *savings and loan*, desenvolvido originalmente nos Estados Unidos, com início na década de 1930 (SCHWARTZ, 2006). No caso brasileiro, o subsistema de captação voluntária de poupança foi associado ao subsistema de poupança forçada - o FGTS (Fundo de Garantia de Tempo De Serviço). Os recursos do FGTS foram utilizados para financiar a provisão habitacional para a baixa renda, e os recursos do SBPE para o financiamento dos setores médios.

A criação do SFH nesse momento pode ser compreendida de várias formas. AZEVEDO; ANDRADE (1982) apontam para a importância da política de habitação para a legitimação do regime militar, que começava a se implantar no país. É significativa, nesse sentido, a menção à “orfandade das massas”, levantada por Sandra Cavalcanti na carta que envia ao Marechal-Presidente, justificando a proposta de criação e desenvolvimento de uma política habitacional. Ainda nesse sentido, a carta de Sandra faz referência ao fato de que transformar trabalhadores em proprietários seria uma operação fundamental para torná-los mais conservadores, reduzindo a sua capacidade de adesão às ideias socialistas ou de esquerda.

Mello (1988) mostra como, em 1964, se formou uma coalisão de interesses que envolveu setores da UDN (União Democrática Nacional) carioca, o Sindicato da Indústria da Construção do Estado da Guan-

² Conforme Azevedo (1988); Mello (1989); e Cardoso e Aragão (2013).

bara (SICC-GB), a Associação dos Dirigentes Cristãos de Empresas, o IPES (Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais). O texto de Mello mostra como essa coalisão estava, desde o início, tensionada por uma disputa entre a UDN carioca, tendo por trás a figura de Carlos Lacerda, e o empresariado da construção, cujas propostas tinham o apoio de Roberto Campos, então Ministro do Planejamento. Sandra Cavalcanti, contando com o apoio direto da Presidência da República, conseguiu uma vitória inicial, dada tanto pela regulamentação da legislação que criou o Banco Nacional de Habitação (BNH) quanto também pelo fato de ter sido indicada como a primeira Presidente do BNH.

A coalisão, no entanto, reestruturou-se em 1965/1966, quando a indústria da construção assumiu a coordenação da política e a direção do BNH. É nesse momento que é criado o SFH, que passa a dar bases mais sustentáveis para o financiamento habitacional, e é também nesse momento que os programas direcionados para as camadas médias passam a ganhar mais destaque, seguindo a proposta original do setor da construção, o qual tinha sido desconsiderada por Sandra Cavalcanti no período anterior.

As mudanças que ocorrem na política habitacional podem ser explicadas por duas razões: em primeiro lugar, como aponta Mello no texto acima citado, pela oposição permanente e sistemática que é feita pelo setor de construção à presidência do Banco, buscando claramente a sua desestabilização. Em segundo lugar, é importante ressaltar que os empresários tinham um aliado interno da maior importância na figura do Ministro do Planejamento, que tinha outros objetivos para a atuação do Banco no âmbito nacional: o de estimular a geração de emprego no sentido de atenuar o impacto recessivo da política monetária de combate à inflação consubstanciada no PAEG (MELLO, 1988, p. 80-81).

A partir dessa análise, pode-se verificar que, se a formação de uma coalisão de interesses entre setores empresariais, burocráticos e políticos é fundamental para o “sucesso” de uma política, da mesma forma, é importante que essa coalisão consiga colocar os objetivos da política como relevantes para a sociedade, trazendo, portanto, para o centro da agenda governamental seus interesses setoriais. Como mostram as análises acima, a política habitacional é trazida para o centro da agenda por razões ideológicas em um primeiro momento, mas também por razões econômicas, que acabarão prevalecer. Nesse sentido, pode-se supor que o papel da política de habitação para alavancar outros setores da economia e, particularmente, o emprego de baixa qualificação, em

uma conjuntura de crise econômica e política, foi fundamental não apenas para garantir que a política fosse implementada, mas também para a definição da forma como seria implementada, o que refletiu na reorganização da coalisão de interesses que a sustentavam.

A partir de 1974, ainda seguindo MELLO (1988), ocorre uma reestruturação da coalisão em uma conjuntura em que o setor da construção deixa de ter a centralidade no processo de acumulação, o que vinha desfrutando até então em conjunto com os setores automobilístico e de bens de consumo durável.³ Paralelamente, ao longo da segunda metade da década de 1970, a atuação do BNH esteve cada vez mais submetida às autoridades monetárias, e o Conselho Monetário Nacional adotou medidas de restrição ao crédito, como a resolução 386, o que gerou fortes protestos dos setores imobiliários. Com a crise econômica que atinge fortemente o país nos anos 1980, e que se reflete também em uma forte crise do SFH, a coalisão perde poder e a política habitacional deixa de ter centralidade na agenda governamental. Esse processo culmina com a extinção do Banco, em 1986, no governo Sarney.

Embora marcado por crises periódicas que atingiram o setor imobiliário,⁴ o SFH teve um desempenho estável e com crescente comprometimento de recursos entre 1964 e 1982,⁵ o que permitiu, nacionalmente, o crescimento e a consolidação do setor imobiliário. Esse crescimento pode ser visto a partir de duas entradas. Em primeiro lugar, pela expansão das empresas que trabalharam para os setores médios no âmbito do SBPE, e cuja lógica de atuação estava voltada mais fortemente para o lucro imobiliário, sendo menos importantes os ganhos no processo construtivo.⁶ Por outro lado, a partir de 1975, com a retomada da Carteira de Operações Sociais do BNH, identifica-se um paulatino processo de crescimento de um conjunto de empresas voltadas mais especificamente para a ampliação dos lucros na ativi-

³ O período Geisel é marcado por um planejamento econômico que busca dar ênfase ao setor de insumos básicos e de bens de capital.

⁴ Após os primeiros anos de *boom*, entre 1973 e 1974, ocorre uma crise importante com a quebra de muitas empresas. O setor se recupera a partir de 1975, com nova crise, em menor proporção, em 1977. O mercado se recupera a partir de 1979 cresce até 1982, quando a crise global da economia brasileira, associada à crise do SFH, praticamente interrompe os lançamentos imobiliários. Ver, a respeito, Cardoso (1996).

⁵ Entre 1964 e 1980, o número de unidades financiadas variou de 8 mil para 627mil por ano (FGV, 2007).

⁶ Para uma discussão sobre o papel histórico e teórico dos ganhos fundiários e da transformação do uso do solo na formação do lucro imobiliário, ver Ribeiro (1997).

dade de construção.⁷ Uma outra área de atuação importante do BNH, e que se manteve mais ou menos estável ao longo do tempo, foi a produção de cooperativas, em que também os ganhos fundiários não são apropriados pelas construtoras.

Expandem-se e consolidam-se também o setor de materiais de construção e o setor de crédito imobiliário, este último criado e sustentado pela política habitacional. Também se beneficia o setor bancário, reestruturado pelas medidas de fusão e integração do setor financeiro, organizadas pelo Ministro Delfim Neto a partir de 1970, passando a ter o setor de crédito imobiliários como um dos principais mecanismos de captação de poupanças (MELLO, 1988).

Intermezzo: coalisões instáveis e secundarização da política habitacional na agenda governamental

A crise do SFH nos anos 1980 deixará traços importantes ao longo dessa década e da seguinte. Por um lado, a “solução” do reajuste das prestações significou uma maciça transferência de recursos públicos para os setores de maior renda (MELLO, 1989; AZEVEDO, 1988), atendendo a demanda do movimento nacional dos mutuários, mas gerando um enorme *deficit* no Fundo de Compensação das Variações Salariais, e ainda produzindo a insolvência de várias Companhias Estaduais de Habitação. Por outro lado, o sistema passa a operar a partir de uma gestão que transita entre: (1) as diretrizes dos órgãos de controle financeiro, como o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional, restringindo a capacidade de atuação dos interesses dos setores da construção; e (2) a manipulação clientelista dos recursos do FGTS, que passam a ser utilizados pela política governamental como importante moeda de troca na formação de coalisões de curto prazo para viabilizar os acordos de ocasião.⁸

⁷ Nesse caso, os conjuntos construídos eram “incorporados” pelas COHABs, que atuavam como agentes promotores e contratavam as empresas para realizar as obras e, portanto, as empresas não participavam de possíveis ganhos fundiários. É no âmbito desse processo que começam alguns experimentos, com a racionalização de processos produtivos e a pré-fabricação de elementos.

⁸ Conforme Valença e Bonates (2010).

Com a extinção do BNH e a transferência de suas atribuições para a Caixa Econômica, assiste-se a um progressivo esvaziamento da capacidade de se operar a política com um mínimo de institucionalidade, estabilidade e organização. Nesse sentido, embora as fontes originais de recursos do sistema continuassem operando, a gestão da política passa por transformações sucessivas, com novos programas e novos órgãos de gestão sendo criados a cada período de governo (ARRETCHE, 2000). Observa-se, nesse período, uma progressiva municipalização da política habitacional. Como decorrência de uma combinação do novo ambiente político democrático com as novas atribuições dos municípios estabelecidas na Carta Constitucional de 1988 e, ainda, o novo desenho dos (poucos e instáveis) programas habitacionais desenvolvidos pelo governo federal, passa-se a enfatizar o apoio a projetos de iniciativa local (CARDOSO; RIBEIRO, 2000; ARRETCHE, 2000).

A política urbana no primeiro governo FHC (1995-1998) indicava um movimento de ruptura com o modelo clientelista que caracterizou o período Collor de Mello, e parecia trazer mais centralidade à política urbana na agenda governamental. A política habitacional desenhada pela Secretaria de Política Urbana (SEPURB) tinha como eixos básicos o saneamento e a reestruturação do FGTS, a criação de novos programas que teriam como agentes executores os municípios, ou visariam à concessão direta de crédito ao mutuário final (pessoa física). Todas essas medidas, no entanto, vieram a sofrer grandes impactos e transformações em decorrência da crise econômica do final da década de 1990.

A crise econômica que atingiu o Brasil em 1998/1999, em seguimento às crises asiáticas (1997) e russa (1998), veio a tornar ainda mais agressivo o “ajuste neoliberal” que vinha sendo adotado já desde o primeiro quadriênio do governo FHC. O diagnóstico elaborado pela equipe econômica do governo apontava, já em 1997, dois desequilíbrios na economia, acumulados no período 1995/1997: o das contas públicas e o do setor externo (AVERBUG; GIAMBIAGI, 2000). As soluções preconizadas para o enfrentamento da crise requereriam, portanto “uma combinação de corte de gastos e aumento de receitas, por um lado, e aumento da competitividade dos produtos brasileiros – fundamentalmente associado a uma melhora da taxa de câmbio real” (AVERBUG; GIAMBIAGI, 2000, p. 10-13).

A crise econômica irá repercutir na política habitacional do governo em dois níveis distintos. Em primeiro lugar, a elevação dos juros tem um impacto forte na retração geral do crédito. Os juros altos elevaram signi-

ficativamente o custo dos empréstimos habitacionais, o que acaba por reduzir a importância do Programa Carta de Crédito. Em segundo lugar, as restrições ao gasto e ao endividamento público vão implicar um estancamento do financiamento ao setor público, praticamente paralisando o Programa Pró-Moradia e reduzindo expressivamente os (já escassos) recursos do Orçamento Geral da União alocados em habitação.

A alternativa que é proposta e implementada a partir de 1999, com impactos ao longo da década de 2000, será o Programa de Arrendamento Residencial (PAR).⁹ Esse programa baseia-se em um mix de recursos do FGTS e do OGU, agregados no Fundo de Arrendamento Residencial, o que permitia, pela primeira vez, um subsídio direto ao financiamento habitacional.¹⁰ O programa era destinado aos segmentos de renda entre 3 e 6 salários-mínimos, os quais, com o subsídio, poderiam ser considerados como demanda solvável, sem comprometer os recursos do FGTS. Além disso, o programa adotava um formato de distribuição dos recursos a partir de projetos apresentados por empresas do setor imobiliário e aprovados pela Caixa Econômica, responsável pela operacionalização do programa. Cabia aos municípios o papel de “facilitadores” do processo, flexibilizando a legislação urbanística, concedendo incentivos fiscais às empresas, eventualmente doando terrenos e/ou realizando obras de infraestrutura para reduzir o custo final dos empreendimentos e, principalmente, organizando o cadastro dos possíveis futuros beneficiários.¹¹ As administrações locais visam esse programa com muito entusiasmo, já que ele envolvia um baixo custo operacional e um enorme benefício político. Um outro elemento importante desse programa foi a utilização do modelo de arrendamento, ao invés da transferência de propriedade, o que ampliou a capacidade de retomada dos imóveis e o controle da inadimplência.

O PAR manteve-se ativo ao longo de toda a década de 2000. Teve importância por duas razões: em primeiro lugar, foi um claro incentivo a que uma parte do setor imobiliário começasse a se dedicar à produção para as camadas de renda inferiores, fora do formato tradicional do SBPE

⁹ Uma análise mais detalhada desse programa pode ser encontrada em BONATES, 2007.

¹⁰ Lembre-se que a política habitacional desenvolvida pelo BNH trabalhava com subsídios cruzados, sem alocação de recursos do OGU, apenas com recursos FGTS ou SBPE.

¹¹ Como se trata de um financiamento, a seleção final passava por uma análise de risco pela Caixa Econômica, o que significava que uma parcela importante da população cadastrada pelas administrações locais não conseguia ter acesso à moradia.

ou das empreitadas para o setor público; em segundo lugar, porque foi o modelo organizacional e financeiro adotado pelo Programa Minha Casa Minha Vida, que privilegia o papel do setor privado como agente promotor na política habitacional de interesse social.

Uma outra iniciativa importante, ainda no final da década de 1990, foi a criação do Sistema de Financiamento Imobiliário. A nova legislação instituiu a alienação fiduciária, o que facilitou a retomada dos imóveis pelos credores em caso de inadimplência dos mutuários, e também vários mecanismos de financeirização das dívidas hipotecárias, ao criar as bases legais para o desenvolvimento do mercado secundário de títulos hipotecários, seguindo o modelo norte-americano (LEAL, 1999). Os principais instrumentos financeiros criados pela nova legislação foram os Fundos de Investimento Imobiliário e os Certificados de Recebíveis Imobiliários.

O SFI não teve de início grandes impactos sobre a produção imobiliária, e muito menos sobre o setor de produção de moradias, firmando-se, no entanto, paulatinamente, como um instrumento eficaz para a promoção de grandes empreendimentos comerciais, como *shoppings* e edifícios corporativos (BOTELHO, 2007; FIX, 2009)

Uma mudança importante na política urbana do segundo governo FHC diz respeito à reestruturação institucional. A SEPURB transformase em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, ligada diretamente à Presidência da República e não mais subordinada ao Ministério do Planejamento. Essa medida tinha como principal finalidade atender à necessidade de criação de espaços de negociação com o Congresso, em torno das emendas parlamentares,¹² que, em sua maior parte, se referem a investimentos em habitação, saneamento e transportes, portanto áreas ligadas à política urbana. Essa mudança significou que, em larga medida, a política habitacional passa de um momento (período BNH) em que tinha centralidade na agenda governamental e era coordenada por uma burocracia técnica com alto grau de insulamento em relação ao parlamento e com forte influência dos setores empresariais com interesses na área, para um outro momento (pós-BNH) em que a política habitacional perde centralidade na agenda e tem a coordenação com baixa institucionalidade,

¹² Essa medida tinha como objetivo viabilizar a formação de maiorias parlamentares para a aprovação de projetos estratégicos de governo, os quais tendem ser instáveis no âmbito do chamado “presidencialismo de coalizão”. Ver a respeito Rolnik (2009).

passando a ser usada diretamente como elemento de negociação na política parlamentar.

Ao longo de todo esse período (1986-2003), no entanto, os setores da construção e imobiliário permanecem mobilizando-se para tentar influenciar e direcionar as políticas urbanas, levando propostas ao governo federal e tentando recolocar a produção habitacional como elemento central na agenda governamental.¹³

Dentro do quadro de financeirização e reestruturação da economia que se segue às crises da década de 1970, a reestruturação do setor imobiliário no Brasil, após a crise da década de 1980, se desenvolveu, desde a crise do SFH, mediante uma estratégia de adaptação à falta de crédito baseada muito fortemente em processos de autofinanciamento, o que implicou uma redução significativa na escala dos empreendimentos e no abandono dos submercados não solváveis, concentrando-se na produção para os setores de maior renda. Em algumas cidades, foi possível o desenvolvimento de projetos voltados para os setores de renda média baixa, por meio do sistema de cooperativas, mas sempre a partir de mecanismos de autofinanciamento (CASTRO, 1999; CARDOSO, 2000). Ao longo da década de 1990, algumas empresas, principalmente em São Paulo e Minas Gerais, mesmo trabalhando principalmente com o autofinanciamento, mas eventualmente utilizando programas vigentes como o Carta de Crédito, começam a se dedicar a segmentos de renda inferiores, investindo no barateamento da construção e na redução de custos.

Como alternativa à falta de crédito para o setor imobiliário, a grande inovação do período foi a criação das Cartas de Crédito (individual e associativa), que fortaleceram o poder de compra dos usuários e que aqueceram o mercado, atingindo de forma mais incisiva, no entanto, o submercado de imóveis usados.¹⁴ Paralelamente às estratégias de estabilização da economia adotadas no âmbito do Plano Real, os recursos do SBPE (cadernetas de poupança) tiveram utilização limitada devido às restrições do Banco Central e ao interesse dos bancos em usarem esses recursos em aplicações mais atraentes no curto prazo. A instabilidade institucional da política habitacional pós-BNH, aliada ao interesse das autoridades monetárias em canalizar os recursos da poupança para o

¹³ Conforme relato de Roberto Kauffmann, presidente do SINDUSCON-RJ, citado em Andrade (2011, p. 111-112).

¹⁴ Entre 60 a 80% dos financiamentos do FGTS nesse período foram para o mercado de usados.

investimento em títulos públicos, levou a um enfraquecimento da regulação exercida sobre o setor financeiro (ROYER, 2009).

Os órgãos de representação do setor (Câmara Brasileira da Indústria da Construção, Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário) passaram a propor alternativas para a reestruturação dos modelos de financiamento. Influenciados pelo modelo americano de securitização e de captação de recursos por intermédio da criação de um mercado secundário de hipotecas, houve o amadurecimento de propostas de regulamentação desse mercado, bem como a criação de mecanismos que dessem suporte à financeirização das atividades do setor imobiliário. Esse movimento foi inicialmente marcado pela criação de regras que estabelecessem garantias para os ativos imobiliários, de forma a estruturar um ambiente de confiabilidade para investimentos. Nesse contexto, em 1997, foi criado o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI).

Dentre várias medidas, a nova legislação instituiu a alienação fiduciária, que facilitou a retomada dos imóveis pelos credores em caso de inadimplência dos mutuários, além de vários mecanismos de financeirização das dívidas imobiliárias, criando as bases legais para o desenvolvimento do mercado secundário de títulos hipotecários (LEAL, 1999). Os principais instrumentos financeiros criados na nova legislação foram os Fundos Imobiliários e os Certificados de Recebíveis Imobiliários.

O SFI não teve grandes impactos sobre a produção imobiliária, inicialmente, e muito menos sobre o setor de produção de moradias, firmando-se, no entanto, paulatinamente, como um instrumento eficaz para a promoção de grandes empreendimentos comerciais ou de serviços, como *shoppings*, *resorts* e edifícios corporativos (BOTELHO, 2007; FIX, 2009).

O Lulismo e a política habitacional

As avaliações dos três períodos recentes em que o governo federal foi ocupado por presidentes do Partido dos Trabalhadores têm oscilado entre análises que ora enfatizam as continuidades com relação aos governos anteriores, ora as rupturas ou transformações.

Dentre os trabalhos que enfatizam a continuidade está Paulani (2008):

A descomunal influência que hoje detém os interesses rentistas está relacionada à atual fase do capitalismo – a de um movimento de acumulação que se processa sob a dominância da valorização financeira e que torna atraentes as periferias do sistema, não mais como alternativas para a expansão industrial mas como plataforma de ganhos rentistas. O modelo macroeconômico seguido pelo Brasil de Lula espelha essa dominância. É isso que está na raiz da servidão financeira do Estado, traduzida na hiperortodoxia da política monetária [...] (PAULANI, 2008, p. 143).

O PAC não traz nenhuma medida que seja capaz de minorar a força desse empecilho estrutural ao desenvolvimento econômico. Esse entrave está engastado na atual configuração de poder, a qual encontra num governo tímido perante o vigor da dominância financeira um aliado de extrema importância. A manutenção de um modelo econômico em que o país, mesmo nos períodos de calma, como o atual, cresce menos que os demais, enquanto a reversão está sempre à espreita se os ventos mudam, é a expressão clara dessa timidez e dessa subserviência a interesses alheios aos da imensa maioria da população (PAULANI, 2008, p. 145).

Enfatiza-se aqui a subordinação à hegemonia da esfera financeira e à incapacidade dos governos do Partido dos Trabalhadores em romper com essa dominância de forma clara e aguda, representando, pois, uma continuidade forte com o modelo que vem sendo implantado e desenvolvido a partir do governo Collor, mas com mais força no governo FHC. Essa avaliação, centrada na dimensão macroeconômica, é apoiada por autores como Gonçalves (2012). Numa linha similar, mas acentuando a dimensão política, Francisco de Oliveira (2012, p. 24) anuncia a possibilidade de que estejamos em um processo de “hegemonia às avessas”:

A perspectiva para o futuro requer uma reflexão gramsciana. Talvez estejamos assistindo à construção de uma “hegemonia às avessas” típica da era da globalização. A África do Sul provavelmente anunciou essa hegemonia às avessas: enquanto as classes dominadas tomam a “direção moral” da sociedade, a dominação burguesa se faz mais descarada. As classes dominadas no país, que se confundem com a população negra, derrotaram o apartheid, um dos regimes mais

nefastos do século XX, mesmo levando em conta que o século passado conheceu o nazifascismo e o arquipélago gulag. E, no entanto, o governo sul-africano oriundo da queda do apartheid rendeu-se ao neoliberalismo. As favelas de Johannesburgo não deixam lugar a dúvidas. Assim, a liquidação do apartheid mantém o mito da capacidade popular para vencer seu temível adversário, enquanto legitima a desenfreada exploração pelo capitalismo mais impiedoso.

Ainda na mesma linha, mas seguindo uma interpretação gramsciana mais clássica, Carlos Nelson Coutinho (2012, p. 32) fala em uma hegemonia da pequena política, que seria aquela que acontece quando

[...] a política deixa de ser pensada como arena de luta por diferentes propostas de sociedade e passa, portanto a ser vista como um terreno alheio à vida cotidiana dos indivíduos, como simples administração do existente. A apatia torna-se assim não só um fenômeno de massa, mas é também teorizada como um fator positivo para a conservação da “democracia” pelos teóricos que condenam o “excesso de demandas” como gerador de desequilíbrio fiscal e, conseqüentemente, de instabilidade social. Mas, como também vimos, é expressão de grande política reduzir tudo à pequena política. Em outras palavras, é por meio desse tipo de redução, que desvaloriza a política enquanto tal, que se afirma hoje a quase incontestada hegemonia das classes dominantes. Em situações “normais”, a direita já não precisa da coerção para dominar: impõe-se através desse consenso passivo, expresso entre outras coisas em eleições (com taxa de abstenção cada vez maior), nas quais nada de substantivo está posto em questão.

Coutinho se opõe a pensar o lulismo nos termos, portanto, de uma “revolução passiva”, como o faz Luiz Werneck Vianna (a quem voltaremos mais adiante), ressaltando os aspectos de retirada das grandes questões da agenda política e a neutralização da ação dos atores sociais e políticos (sindicatos e movimentos sociais) que, como coloca Oliveira (2012, p. 24), durante a “era da invenção” “deram direção moral na resistência à ditadura e colocaram as questões da desigualdade e da pobreza em primeiro plano da política”.

Numa linha mais intermediária, SINGER (2009) ressalta a reconfiguração do eleitorado típico das esquerdas e do PT na campanha da reeleição de Lula, em 2006, com a perda de parte importante do apoio das camadas médias, mas com uma ampliação significativa do eleitorado entre os setores de baixíssima renda. Essa reconfiguração significaria, nas palavras de Singer (2009, p. 84):

[...] que a emergência do lulismo expressa um fenômeno de representação de uma fração de classe que, embora majoritária, não consegue construir desde baixo as suas próprias formas de organização. Por isso, aos esforços despedidos até aqui para analisar a natureza do lulismo, achamos conveniente acrescentar a combinação de ideias que, a nosso ver, caracteriza a fração de classe que por ele seria representada: a expectativa de um Estado o suficientemente forte para diminuir a desigualdade, mas sem ameaçar a ordem estabelecida.

Singer aponta a importância do programa Bolsa-Família nesse realinhamento, mas enfatiza também estudos que indicam que outras medidas com impacto nos setores de renda mais baixa, como o aumento real do salário-mínimo (que impacta também nas aposentadorias), ou como a expansão de linhas de financiamento voltadas para os setores populares (ampliação do empréstimo à agricultura familiar, microcrédito e bancarização de pessoas de baixíssima renda). Essas medidas, em conjunto com a retomada do crescimento econômico e a redução da taxa de juros, tiveram impacto significativo na redução da pobreza e, em certa medida, da desigualdade. Nesse sentido, o governo Lula teria construído um projeto bastante específico:

Examinadas em seu conjunto, as ações governamentais do primeiro mandato vão muito além de simples “ajuda” aos pobres. [...] constituem uma plataforma no sentido de traçar uma direção política para os anseios de certa fração de classe. Não apenas porque foram objetivamente capazes de aumentar a capacidade de consumo de milhões de pessoas de baixíssima renda [...] mas também porque sugerem um caminho a seguir: manutenção da estabilidade com expansão do mercado interno, sobretudo para os setores de baixa renda (SINGER, 2009, p. 94).

Singer reconhece, por um lado, a continuidade do governo Lula com a política macroeconômica do governo FHC, o que significou, inclusive, um afastamento da política governamental em relação ao programa do PT. Segundo sua análise, o pressuposto colocado para a burguesia para “aceitar” Lula teria sido exatamente a manutenção do legado de FHC: juros altos, liberdade de movimento dos capitais e contenção do gasto público. No entanto:

O pulo do gato de Lula foi, sobre o pano de fundo da ortodoxia econômica, construir uma substantiva política de promoção do mercado interno voltado aos menos favorecidos, a qual, somada à manutenção da estabilidade, corresponde nada mais nada menos que à realização de um completo programa de classe. Não o da classe trabalhadora organizada, cujo movimento iniciado no final da década de 1970 tinha por bandeira a “ruptura com o atual modelo econômico”, mas à fração de classe que Paul Singer chamou de “subproletariado” ao analisar a estrutura social do Brasil no início dos anos de 1980.

Nesse sentido, tentando avançar para além do debate sobre os resultados da política econômica dos governos pós-2003, queremos aqui ressaltar alguns elementos que podem constituir-se como mudanças, do ponto de vista de uma política social. O reformismo (fraco), apontado pela análise de Singer, teria acabado por construir uma política de inserção social dos setores subalternos e, mais particularmente, dos mais pobres, mediante sua integração pelo mercado e não com uma política de reconhecimento de direitos para os quais se configuraria uma agenda de serviços e programas sociais. Adotando a classificação clássica de Esping-Andersen teríamos aqui caracterizada uma política cujos avanços se dão na direção de um regime de bem-estar do tipo liberal.¹⁵ Nesse sentido, o que muda – e há mudanças –, em relação ao governo FHC, é a extensão dos programas sociais e sua articulação com medidas de defesa do salário e do nível de emprego, mais do que uma mudança no padrão de políticas.

¹⁵ Embora, seguindo essa mesma matriz de análise, a atuação histórica do Estado brasileiro na política social pudesse ser mais bem caracterizada como familístico-liberal, combinada a um Estado de Bem-Estar altamente seletivo e corporativo. Ver a respeito Esping-Anderson (1995).

Numa análise sobre o funcionamento político do governo Lula, Luis Werneck Vianna (2007) ressalta como o governo incorporou um conjunto heterogêneo de interesses e de agentes políticos que buscam viabilizar suas propostas num ambiente externo aos partidos e ao parlamento:

A composição pluriclassista do governo se traduz, portanto, em uma forma de Estado de compromisso, abrigo de forças sociais contraditórias entre si – em boa parte estranhas ou independentes dos partidos políticos –, cujas pretensões são arbitradas no seu interior, e decididas, em última instância, pelo chefe do poder executivo. Capitalistas do agronegócio, MST, empresários e sindicalistas, portadores de concepções e interesses opostos em disputas abertas na sociedade civil, encontram no Estado, onde todo se faz representar, um outro lugar para a expressão do seu dissídio. Longe do caso clássico em que o Estado, diante da abdicção política das classes dominantes, se erige em “patrão” delas para melhor realizar os seus interesses, a forma particular desse Estado de compromisso se exprime na criação, no interior das suas agências, de um parlamento paralelo onde classes, frações de classes, segmentos sociais, têm voz e oportunidade no processo de deliberação das políticas que diretamente os afetam. Nesse parlamento, delibera-se sobre políticas e se decide sobre sua execução. À falta de consenso, o presidente arbitra e decide (VIANNA, 2007, p. 2).

Essa análise, que parece descrever de forma bastante interessante as alianças heterogêneas de classe e de interesses que se abrigaram nos governos pós-2003, é importante para que, a partir dessa análise do lulismo, possamos entender um pouco melhor o que ocorreu no âmbito da política urbana e habitacional.

Vários textos descrevem já com bastante detalhamento a organização do governo Lula no campo da política urbana, a criação do Ministério das Cidades, suas inflexões, etc.¹⁶ Queremos ressaltar aqui alguns aspectos que dizem respeito, especificamente, à montagem da política habitacional.

O programa de governo para a área da habitação – o projeto Moradia – foi construído dentro do Instituto Cidadania, criado a partir

¹⁶ Por exemplo, Bonduki (2009), Maricato (2012), Cardoso e Aragão (2013).

da experiência do “Governo Paralelo”, como instrumento de ação e crítica política, após a derrota para Collor de Mello, consolidando-se, sob a liderança de Lula e de pessoas de sua confiança, como um espaço de discussão de políticas públicas. É nesse espaço que se constrói a proposta de política habitacional, a partir da iniciativa de um conjunto de militantes do PT de São Paulo que haviam tido importante participação no governo Luiza Erundina, e que eram militantes históricos do Fórum Nacional de Reforma Urbana. Liderados por Ermínia Maricato, desenvolvem uma série de reuniões e seminários e convidam personalidades da área para debater propostas para a nova política habitacional.

O projeto Moradia propunha, em síntese: (1) criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes da Federação (União, Estados e Municípios), que atuariam de forma estruturada sob a coordenação de um novo ministério; (2) gestão democrática da política habitacional e urbana, a partir da criação dos conselhos nacional, estaduais e municipais de habitação que deveriam definir as diretrizes e realizar a alocação de recursos da política habitacional no 3 níveis de governo; (3) aprovação do projeto de lei de iniciativa popular de instituição do Fundo Nacional de Habitação, bandeira do movimento de moradia que tramitava desde 1991 no Congresso Nacional; (4) retomada do financiamento habitacional para as camadas médias (SBPE), visando ampliar ao máximo a utilização dos recursos do FGTS no financiamento para as camadas de renda solváveis, e criando um mecanismo de subsídio habitacional para atendimento aos mais pobres; (5) articulação da política habitacional com a política de controle e recuperação da valorização fundiária e imobiliária.

A criação do Ministério das Cidades veio dar consequência a essas propostas. Para o cargo de ministro foi convocado Olívio Dutra, ex-prefeito de Porto Alegre, cidade onde se notabilizou pela implantação do Orçamento Participativo e amigo pessoal do Presidente. A equipe técnica convocada para compor os quadros do Ministério era composta em larga medida pelos atores que haviam construído o Projeto Moradia e tinham fortes vínculos com o Fórum Nacional da Reforma Urbana.

É possível pensar, a partir dessas informações preliminares, que essa equipe – e o Ministério – teriam maior proximidade e trânsito na Presidência da República e que, portanto, aumentavam-se as probabilidades de que as políticas urbanas pudessem ganhar maior centralidade no âmbito da agenda pública.

No entanto, como é sabido, o início do governo foi atropelado pela crise e pelo ataque do mercado financeiro internacional à economia brasileira, o que forçou (ou acelerou) uma resposta conservadora, expressa na “carta aos brasileiros”, e que se materializou em uma política monetária e macroeconômica de corte visivelmente conservador. Com isso, estabeleceu-se um conjunto de restrições ao gasto público e de limites ao endividamento de estados e municípios que tiveram como consequência a manutenção das restrições, vigentes já no governo FHC, aos níveis de gasto nas políticas urbanas. Essa limitação gerou um conflito entre as demandas do Ministério das Cidades e as regulamentações estabelecidas pelo Ministério da Fazenda, que acompanhou toda a chamada “Era Palocci”. Maricato (2012, p. 52), em texto em que faz um balanço de sua trajetória à frente da Secretaria Executiva do Ministério, assim descreve esse momento:

As restrições orçamentárias eram tão rígidas que em 2004 o Ministério permaneceu de janeiro a abril sem abertura de orçamento do ano e até o mês de dezembro com o contingenciamento de 60% dos recursos previstos na LOA (Lei Orçamentária Anual), aprovada no Congresso Nacional. Algumas obras ou ações previstas para o ano não foram iniciadas, outras foram paralisadas (incluindo os metrô de Recife, Fortaleza, Belo Horizonte e Salvador) e outras tiveram seu ritmo reduzido. Em dezembro do mesmo ano, o Ministério da Fazenda “liberou” o dobro do orçamento executado no ano. Os empenhos foram feitos nas vésperas do Natal e os gastos ficaram para o ano seguinte.

Assim, a equipe do ministério buscava viabilizar seu projeto em um contexto de disputa de recursos e de objetivos, todavia colocados claramente em uma situação de inferioridade frente ao Ministério da Fazenda, que concentrava o poder na conformação de forças do governo.

Frente a essa restrição, a equipe buscou viabilizar de alguma forma o programa de governo utilizando as brechas e as possibilidades existentes. Nessa linha, três tipos de ação foram empreendidos: (1) a montagem e o detalhamento das políticas a serem seguidas nos anos futuros; (2) mudanças regulatórias que permitissem que o SBPE e o FGTS pudessem ser utilizados mais amplamente na provisão habitacional; e (3) buscar usar os programas e recursos existentes, realizando mudanças incrementais que viabilizassem os objetivos da política nacional.

A equipe do ministério atuou, em todas essas frentes, buscando articular interesses e atores, de forma a fortalecer as suas propostas no embate interno do governo. A montagem do amplo sistema de participação popular criado pelo Ministério, pelo Conselho e pelas Conferências das Cidades, forneceu a base para essa articulação de interesses, envolvendo setores empresariais, movimentos sociais e também representações de governos locais. É assim que, em 2004, após um período de discussão interna e externa, são lançados os Cadernos de Políticas, que contêm as propostas para as políticas setoriais, contando com o apoio ostensivo dos representantes dos setores empresariais.¹⁷ Outro momento que marca o esforço de articulação dos setores de apoio ao Ministério, buscando vencer as resistências da área econômica do governo, foi o evento realizado no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, em que o Ministério das Cidades e representações do Fórum da Reforma Urbana e dos setores empresariais apresentaram suas propostas para a política habitacional. As articulações entre os setores governamentais, os movimentos populares e o setor empresarial tiveram seu ápice com a apresentação da Proposta de Emenda Constitucional da Habitação, em 2008.

Mas quem eram os empresários que participaram dessa negociação com o governo Lula sobre a nova política de habitação?

A partir de 2004, o setor imobiliário iniciou um inusitado processo de reestruturação, promovido mediante a estratégia de abertura do capital das empresas da construção civil na Bolsa de Valores. Por meio dos recursos obtidos com a abertura de capital, as empresas passaram a alavancar novos empreendimentos e aproveitaram-se do ambiente favorável, visto que havia uma perspectiva continuada de liberação de crédito para a compra dessa produção, e que o país atravessava um período de crescimento econômico.

A oferta pública de ações passou a ser uma prática recorrente no setor, o qual passou a apresentar uma segmentação pronunciada das grandes empresas, que passam a alavancar muito mais capital, e a pequenas e médias, que passam, ou a se subordinar, ou a ter mais dificuldades para operar em um mercado hegemônico pelo grande capital. Por outro lado, as empresas de capital aberto passam a ter que pautar suas estratégias de gestão pela necessidade de valorização permanente de seus ativos, de forma a viabilizar as apreciações positivas de seu desempenho pelos

¹⁷ Conforme verificado pessoalmente pelo autor, que esteve presente ao evento de lançamento do Caderno de Habitação.

acionistas, o que se reflete na cotação de suas ações na Bolsa. Pode-se supor, nesse sentido, que esteja em curso uma reestruturação profunda nas estruturas de gestão no setor imobiliário, historicamente caracterizado pela presença de empresas familiares com gestão personalizada e concentrada no proprietário (FIX, 2009). Um elemento importante a adicionar diz respeito à participação de fundos de investimento internacionais como adquirentes de participações acionárias nessas empresas. Um exemplo dessa mudança de estratégia, por exemplo, foi a formação, pelas grandes empresas de capital aberto, de gigantescos estoques de terra, que passam a compor de forma importante os seus patrimônios. A formação de estoques fundiários fornece, para os empreendedores, não apenas a garantia de controle sobre um insumo estratégico como também uma resposta aos investidores pelo investimento em um ativo que se valoriza sem necessidade de investimentos específicos.¹⁸ Ao longo do período em que o setor estabelece as suas relações com o Ministério das Cidades, portanto, estava em curso um processo acelerado de concentração e centralização do capital no setor da construção.

A negociação avançou significativamente no que diz respeito às mudanças no ambiente regulatório. Nesse sentido, foram feitas propostas de mudanças na legislação de propriedade e criados novos instrumentos de financiamento, no que ficou conhecido como a “MP do bem”, transformada na Lei 10.931/2004. Também se conseguiu, depois de muitas disputas internas, e já em um contexto pós-Palocci, alterar as regras de funcionamento do FGTS e do SBPE, ampliando os recursos para o investimento habitacional.

Na relação com os movimentos sociais, foi de fundamental importância a utilização dos recursos disponíveis no Fundo de Desenvolvimento Social, também uma herança de FHC, para a criação de um programa de apoio à autogestão habitacional, demanda central dos movimentos de moradia (NAIME, 2012). Por fim, a aprovação da lei que criou o Fundo e o Sistema Nacional de Habitação irá mostrar-se decisiva. Ainda em 2005, a partir de uma mobilização dos movimentos de moradia com o Presidente Lula, obteve-se o compromisso do governo em alocar anualmente 1 milhão de Reais no fundo recém-criado.

Nesse sentido, pode-se afirmar que se vai constituindo e se forta-

¹⁸ Obviamente, essa estratégia tem limites no tempo, sendo necessário a partir de um certo momento transformar esses ativos fundiários em empreendimentos imobiliários que realizem os ganhos potenciais de valorização pressupostos na sua aquisição.

lecendo, aos poucos, uma coalisão e, mais, uma aliança estratégica, desses três atores, a qual se consolida, inclusive, em negociações e apoios entre eles, no âmbito das discussões da Câmara Técnica de Habitação do Conselho das Cidades e, a partir de 2005, no Conselho Gestor do FNHIS. É importante ressaltar que, embora a capacidade deliberativa desses organismos seja limitada, principalmente no que envolve outros setores do governo, trata-se de um espaço em que o Ministro e sua equipe são membros permanentes e onde são chamados a prestar contas e a responder às demandas dos atores ali presentes. Nesse espaço, portanto, costumam-se alianças que envolvem desde a definição da grande política até a alocação de recursos para projetos específicos, a partir de demandas localizadas. É no âmbito desses ambientes participativos que irá gestar-se a proposta da PEC da Moradia e é neles que se forja e fortalece a coalisão.

Se a saída de Palocci e a entrada de Mantega no Ministério da Fazenda começam a trazer para um horizonte de possibilidades mais concretas o desenvolvimento da política urbana e habitacional, outros enfrentamentos na esfera política irão prejudicar esse desenrolar. O realinhamento da base de sustentação do governo, com a crise do mensalão, leva ao “sacrifício” do Ministério e sua passagem para o controle do Partido Progressista (PP), iniciando-se um processo de desmontagem da política urbana e, principalmente, de afastamento da equipe que conduziu o processo de criação do Ministério. Além disso, com o lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), ocorre uma concentração do processo decisório na Casa Civil (MARICATO, 2012). A equipe (remanescente) da Secretaria Nacional de Habitação conseguiu colocar no âmbito do PAC os recursos do FNHIS (o que garantiu que esse não seria contingenciado), e também uma ação específica de urbanização de favelas (o PAC Favelas). É possível que, por um lado, a articulação direta que se desenvolveu entre a Secretaria e a CASA Civil tenha “protegido” a equipe da desarticulação que vinha sendo lentamente promovida pelo novo Ministro. A Secretaria Nacional de Habitação é a única que permanece com a mesma composição desde a sua criação. Ainda é importante ressaltar que Jorge Hereda, o primeiro a ocupar a Secretaria Nacional de Habitação, foi nomeado Vice-Presidente da Caixa Econômica Federal e depois alçado à Presidência da instituição, o que demonstra a capacidade que essa equipe – ancorada nessa coalisão – teve para ocupar espaços de poder. Por outro lado, essa subordinação significou também, como aponta Maricato (2012), uma perda de autonomia, que se revelará mais significativa no momento de lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida.

Entre 2003 e 2008 vai-se configurando, estruturando e consoli-

dando, portanto, o que parecia ser uma sólida aliança entre os movimentos de moradia, a burocracia pública e os setores empresariais, caminhando no sentido de viabilizar o programa de governo estabelecido ainda na campanha eleitoral – se não integralmente para toda a política urbana, pelo menos para a política de habitação, embora seja importante ressaltar que essa política não tinha centralidade na agenda governamental e que os recursos alocado ao FNHIS tinham sido, claramente, um resultado da demanda dos movimentos à Presidência.¹⁹ A crise econômica, no entanto, irá estabelecer mudanças no contexto político e econômico e elas irão alterar radicalmente os rumos da política habitacional.

A crise econômica e a reestruturação da coalisão

A reação do governo à crise de 2008 foi frontalmente diversa daquela adotada pelo governo FHC quando da crise de 1999. O governo sinalizou fortemente para o mercado que adotaria medidas anticíclicas, como a manutenção e a expansão do crédito pelos bancos públicos, a manutenção dos investimentos das empresas estatais, a adoção de pacotes de medidas para atender aos setores atingidos pela crise.²⁰

A crise ameaçava fortemente o setor imobiliário que, como já se mencionou anteriormente, a partir da abertura de capital, havia comprometido parte importante dos recursos de investimentos em aquisição de terrenos para viabilizar empreendimentos futuros. A resposta política do setor é imediata. De acordo com o presidente do SINDUSCON-RJ, Roberto Kauffmann o programa começou a ser gestado ao final do governo Fernando Henrique Cardoso, quando o SINDUSCON-RJ elaborou e apresentou um projeto piloto, denominado “habitação sustentável”.

Em 2008, o SINDUSCON-RJ teve uma audiência com a então ministra Dilma Rousseff, da Casa Civil, e apresentou o denominado projeto “habitação sustentável” para atender a famílias de baixa e média renda, com a inclusão, além dos elementos acima citados, também de incentivos fiscais. A ministra Dilma, segundo Kauffmann, considerou o projeto como

¹⁹ Para fazer-se uma comparação com os governos anteriores, é importante ressaltar que os governos do PT sempre mantiveram uma interlocução com os movimentos sociais, mesmo que não atendendo inteiramente às suas demandas, como ocorreu com o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra. Nesse sentido, como fica claro na citação do texto de Vianna (2007), o lulismo significou uma articulação precária e ambígua de interesses de diversas naturezas, em última instância arbitrados pelo Presidente.

²⁰ Ver a respeito uma síntese em Cardoso e Leal (2010).

o melhor proposto até aquele momento para o setor e manifestou a sua intenção em lançá-lo logo após as eleições municipais, que ocorreriam em outubro e novembro de 2008 em todo o país. Logo em seguida, em março de 2009, foi lançado em todo o território nacional o PMCMV, embasado, segundo Kauffman (2010) na proposta do SINDUSCON-RJ.

De acordo com BONDUKI (2009) a proposta original do setor contemplava apenas os setores médios, e a partir de proposta da Secretaria de Habitação é que foi incluída a “faixa 1” destinada aos segmentos de renda até 3 Salários-Mínimos, com subsídio integral. Também foram incorporados à proposta alguns temas que vinham sendo debatidos no âmbito do PLANHAB, como o Fundo Garantidor, e foram criadas linhas específicas para a habitação rural, para os municípios com até 50.000 habitantes, e para o atendimento à demanda dos movimentos de moradia, com o MCMV-Entidades.

O desenho adotado pelo programa, por um lado, desfaz e reconfigura a política habitacional, particularmente no que tange ao papel dos municípios como agentes promotores, e no que diz respeito ao controle social sobre as decisões, esvaziando significativamente o papel das instâncias de participação. Mais que isso, o programa reconfigura a coalisão, não deixando de contemplar a todos os seus participantes, mas refazendo objetivos e hierarquias.

O setor empresarial fortalece-se enormemente, ganhando autonomia propositiva sobre os empreendimentos e tendo como instância de regulação e fiscalização a Caixa Econômica que, em que pese alguns entraves burocráticos, funciona com uma lógica muito mais próxima da lógica empresarial do que as instâncias de participação. O desenho do programa se adapta bem ao modo de funcionamento das empresas, o que permite avanços nos processos de padronização da construção e de modernização da gestão do processo construtivo, como mostra Shimbo (2010).

A burocracia pública, aqui representada pela equipe do Ministério e da Caixa Econômica, se, por um lado, precisou abrir mão de seu programa original, por outro lado, vê com bons olhos a possibilidade de finalmente ter um programa com centralidade na agenda governamental e com alto volume de recursos. Aparentemente, no enfrentamento cotidiano de interesses adversos e buscando viabilizar mudanças incrementais possíveis nesses contextos, foi-se recuando em relação aos objetivos originais, mas mantendo uma avaliação em geral positiva, principalmente tendo em vista os subsídios e a inclusão da população com renda até 3 salários-mínimos no programa.

Se os municípios, por um lado, perdem o seu protagonismo como proponentes de projetos habitacionais, por outro, têm enormes benefícios políticos, já que participam como “corresponsáveis” pelo programa, e têm, na montagem dos cadastros de beneficiários, oportunidade importante para a reprodução dos mecanismos de formação de clientela que marcam historicamente a política local.

Quanto aos movimentos de moradia, cabe uma reflexão um pouco mais aprofundada. Desde os anos 1980, esse movimento vem-se caracterizando por duas formas básicas de ação: as ocupações – de terras ou de prédios em áreas centrais –, que são sua forma clássica de ação; e a construção de empreendimentos autogestionários, experiência desenvolvida a partir da influência do cooperativismo uruguaio no Brasil, com forte centralidade em São Paulo (LAGO, 2012). No governo Lula, com a criação do Programa Crédito Solidário, a autogestão começa a ganhar mais escala. Durante muito tempo, o movimento consumiu parte de sua energia na busca de resolver os problemas administrativos e burocráticos que tornavam a operação do programa muito complicada. Com o Minha Casa Minha Vida Entidades, parte de tais problemas se resolvem, já que os movimentos participaram diretamente da regulamentação, discutida no âmbito do Conselho das Cidades e em reuniões informais com os técnicos da Caixa e do Ministério. O volume de recursos disponibilizado na primeira etapa do programa foi significativo, o que gerou uma demanda enorme ao movimento para viabilizar seus projetos. Projetos que, é importante assinalar, apresentam uma qualidade arquitetônica e urbanística muito superior aos empreendimentos padronizados oferecidos pela iniciativa privada (LAGO, 2012). Assim, embora o movimento, ou pelo menos algumas lideranças, tenham críticas ao programa na sua modalidade “empresarial”, os recursos disponibilizados e as possibilidades abertas de reformulação da regulação para facilitar as ações futuras tornaram esses movimentos “parceiros” da coalisão. Parceiros subordinados, mas incluídos e com uma possibilidade de interlocução permanente.

Além disso, o programa apresenta duas outras modalidades, que podem também significar apoios específicos. É o caso do componente rural, infelizmente ainda pouco estudado, mas onde os sindicatos de trabalhadores rurais parecem ter uma atuação importante. E o componente voltado para os municípios com menos de 50.000 habitantes que, embora seja relativamente tímido em termos de volume, parece apre-

sentar vantagens políticas, pois é um mecanismo de interlocução com os prefeitos das pequenas cidades que têm expressão no Congresso.

Pela forma como foi desenhado, o MCMV é menos um programa e mais uma ação, já que tem um objetivo e um escopo limitado: produzir 1 milhão de moradias dentro das modalidades previstas, segundo critérios de distribuição entre as unidades da federação e com um horizonte de recursos limitado segundo a lei que estabeleceu a sua criação. Isso significou que, uma vez atingidos os objetivos estabelecidos, colocou-se em discussão a continuidade das ações. Até dezembro de 2010, estavam concluídas as contratações previstas, e a Caixa Econômica já tinha uma demanda de novos empreendimentos para contratação. O governo, em 2011, relança o programa agora intitulado MCMV 2 (o anterior sendo denominado MCMV 1). Em 2014, no momento em que este texto está sendo escrito, no calor da campanha presidencial, discute-se o MCMV 3.

O contexto em 2011, quando da discussão do MCMV 2, já era bem diverso do de 2009. A crise já tinha arrefecido e no Brasil, já em 2010, havia sinais de retomada do crescimento econômico (CARDOSO; LEAL, 2010). Nesse sentido, o que explica que o programa tenha se mantido e que volte a ser retomado como proposta no momento atual? Não há evidências empíricas suficientes para responder a essa questão; no entanto, podemos formular algumas hipóteses.

A coalisão de suporte à política habitacional do governo continua a se manter ativa e tem conseguido viabilizar as suas propostas, tendo-se consolidado a hegemonia do setor da construção, com possibilidades, inclusive, de reduzir a sua participação nos fóruns deliberativos oficiais (Conselho das Cidades), já que passou a ter acesso mais direto aos centros de poder, como a Casa Civil e a Presidência da República.

Para além da importância da coalisão, no entanto, há outros fatores a serem considerados. Há algumas evidências de que o programa tem sido considerado, pelo governo, de uma maneira geral, como um “sucesso”. Isso se deve, em primeiro lugar, à rapidez na contratação e na execução, o que permite ao governo apresentar indicadores quantitativos bastante otimistas em curto espaço de tempo, o que não acontecia no modelo do SNHIS, em que os municípios, como protagonistas, tinham dificuldade em desenvolver os projetos com agilidade e em fazer “rodar”²¹ o programa. Em segundo lugar, e talvez mais importante, o programa parece ter uma receptividade bastante positiva pelo público em geral. Resultados de pesquisa de opinião

²¹ Essa é a expressão utilizada pelos técnicos da Secretaria de Habitação.

de caráter nacional, disponibilizados no sítio da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República,²² mostram que, já em 2009, antes portanto de começar a apresentar resultados concretos, o MCMV apresentava um elevado grau de reconhecimento e de avaliação positiva por parte da população. Em 2011, é o programa do governo federal que apresentava não apenas o mais elevado grau de conhecimento pela população (cerca de 80%) como também o maior grau de aprovação entre os que o conheciam, em níveis semelhantes ao Bolsa Família. É significativa também a “satisfação” dos contemplados pelo programa, como foi divulgado em pesquisa desenvolvida pelo IPEA. Nesse sentido, o MCMV seria um dos programas de governo, junto com o Bolsa Família, que estaria sendo bem visto pela população e, principalmente, pela população mais pobre, que está sendo contemplada com um programa de subsídio de fato inédito nessa escala no país.

Se compararmos a política habitacional em curso com o programa de governo, podemos verificar que houve inúmeras perdas. No entanto, podemos supor que o MCMV, representando uma derrota do programa do PT e da Reforma Urbana para a política habitacional, esteja, ao fim e ao cabo, representando a vitória do lulismo. Da mesma forma que o Bolsa Família, que o crédito consignado e que o aumento do salário-mínimo, produz-se um certo grau de inserção social dos mais pobres, habilitando-os para o consumo, trazendo para o mercado uma população que vivia um pouco nas suas margens.

Resta saber se o programa terá sustentabilidade no tempo. Ao trazer um volume enorme de recursos para o investimento habitacional, sem resolver o “nó da terra”, como ressalta, com justeza, Ermínia Maricato (2012), gera-se e apoia-se um processo progressivo de especulação que se reflete no aumento permanente dos preços. Reflexo imediato no programa é a necessidade de ampliar os pisos de subsídio e financiamento a cada etapa do programa, envolvendo um volume de recursos públicos cada vez mais alto para atender a um menor número de famílias. Nesse sentido, o subsídio pode começar a incomodar o *superavit* primário. E, nessa hora, provavelmente a política habitacional deixará de ser prioridade na agenda. Ou, como uma outra hipótese, seu escopo será reduzido, o que pode significar uma ruptura da coalisão e a exclusão de alguns de seus participantes, provavelmente os com menor poder.

Ficarão ainda, como herança, conjuntos habitacionais construídos

²² Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-anteriores>>. Acesso em: 31 ago. 2014.

às margens da cidade, acumulando um conjunto de problemas urbanísticos e sociais. Mas, o maior passivo que nos será deixado como herança talvez seja a reafirmação, mais uma vez, de que não é possível construir uma política habitacional sustentável e eficiente, voltada efetivamente para os interesses dos que mais necessitam.

Bibliografia

- ANDRADE, E. S. J. Política Habitacional (1964 a 2011): “do sonho da casa própria à minha casa minha vida”. 2011. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense, 2011.
- ARRETCHE, M. T. S. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- AVERBUG, A.; GIAMBIAGI, F. *A crise brasileira de 1998/1999 – origens e consequências*. Brasília: BNDES, maio 2000. (Textos para Discussão, 77). Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Textos_para_Discussao/200005_3.html>. Acesso em: 22 jan. 2014.
- AZEVEDO, S. Vinte e dois anos de política habitacional (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, v. 22, n. 4, Rio de Janeiro, p. 107-120, out./dez. 1988.
- _____; ANDRADE, L. A. G. *Habitação e Poder*. Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.
- BONATES, M. F. *Ideologia da casa própria... Sem casa própria: O Programa de Arrendamento Residencial na cidade de João Pessoa-PB*. 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.
- BONDUKI, N. G. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. *Teoria e Debate*, v. 82, p. 1, 2009.
- BOTELHO, A. *O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2007.
- _____. Capital volátil, cidade dispersa, espaço segregado: algumas notas sobre a dinâmica do urbano contemporâneo. *Cadernos Metrôpoles*, São Paulo, v. 14, n. 28, p. 297-315. jul./dez. 2012.
- CARDOSO, A. L. O mercado imobiliário e a crise: o caso de São Paulo. In: RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Org.). *A Crise da Moradia nas Grandes Cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. 1. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.
- _____. Mercado Imobiliário e Segregação: o caso do Rio de Janeiro In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). *O Futuro das Metrôpoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan/Observatório-IPPUR/UFRJ, 2000, v.1, p. 319-350.

- _____. (Org.). *Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. 1. ed. Porto Alegre: ANTAC, 2007. v. 1. 552 p.
- _____; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (Org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais*. Rio de Janeiro: LetraCapital, 2013. p. 17-66.
- _____; LEAL, J. A. A. Housing Markets in Brazil: Recent Trends and Governmental Responses to the 2008 Crisis. *European Journal of Housing Policy* (Print), v. 10, p. 191-208, 2010.
- _____; RIBEIRO, L. C. Q. *A Municipalização das Políticas Habitacionais: Uma avaliação da experiência recente: 1993-1996*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2000.
- CASTRO, C. M. P. A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90. 1999. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- COUTINHO, C. N. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Org.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 29-45.
- ESPING-ANDERSEN, G. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. *Lua Nova*, São Paulo, n. 35, 1995.
- FIX, M. Uma ponte para a especulação – ou a arte da renda na montagem de uma cidade global. *Cadernos CRH*, v. 22, n. 55, p.41-64, 2009.
- FIX, M. A. B. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.
- FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS - FGV. *O crédito imobiliário no Brasil: caracterização e desafios*. São Paulo: FGV, 2007.
- GONÇALVES, R. Novo Desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 112, p. 637-671, out./dez. 2012.
- LEAL, J. A. A. Financiamento do investimento em habitação: requisitos para uma estrutura funcional. 1999. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 1999.
- MARICATO, E. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.
- _____. Metrôpole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003.
- _____. *O impasse da Política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2012.
- MELLO, M. A. B. C. Classe, burocracia e intermediação de interesses na

formação da política de habitação. *Espaço & Debates*, São Paulo, ano VIII, n. 24, p. 75-86, 1988.

- _____. Políticas públicas e habitação popular: continuidade e ruptura 1979-1988. *Revista RUA*, Salvador, ano 2, n. 2, p. 37-59, 1989.
- NAIME, J. Política de Habitação Social no Brasil pós 2003: incentivos e barreiras estatais à produção associativa. In: LAGO, L. C. (Org.). *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: LetraCapital; Observatório das Metrôpoles, 2012. p. 70-115.
- OLIVEIRA, F. Hegemonia às avessas. In: _____; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Org.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 21-28.
- PAULANI, L. M. *Brasil Delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico*. São Paulo: Boitempo, 2008.
- RIBEIRO, L. C. Q. *Dos cortiços aos condomínios fechados*. As formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha. Limites e possibilidades para a implementação de uma agenda da reforma urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, p. 31-50, nov. 2009.
- ROYER, L. O. Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas. 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- SCHWARTZ, A. F. *Housing Policy in the United States: an introduction*. New York: Routledge, 2006.
- SINGER, A. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 85, p. 83-102, nov. 2009.
- SHIMBO, L. Z. Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre o estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.
- VALENÇA, M. M. Poor politics poor housing. Policy under the Collor government in Brazil. *Environment and Urbanization*, v. 19, n. 2, p. 391-408, 2007.
- _____; BONATES, M. F. The trajectory of social housing policy in Brazil: From the National Housing Bank to the Ministry of the Cities. *Habitat International*, v. 34, n. 2, p. 165-173, apr. 2010.
- VENTURA, R. S. Circuito imobiliário e a cidade: Coalizões urbanas e dinâmicas de acumulação do capital no espaço intraurbano de Belém. 2012. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.
- VIANNA, L. W. O Estado Novo do PT. *Revista Política Democrática*, n. 18, jul. 2007. Disponível em <<http://www.politicademocratica.com.br/artigosIndex/artigospag18.html>>. Acesso em: 5 ago. 2014.

Mercantilização e neoliberalização das cidades brasileiras no contexto dos megaeventos esportivos: desafios na perspectiva do direito à cidade e da rebeldia criativa

Orlando Alves dos Santos Junior

O argumento central deste artigo é que as grandes cidades brasileiras, em especial as metrópoles, vêm sofrendo uma nova rodada de mercantilização, acompanhada da emergência de coalizões de poder que adotam como padrão de governança o empreendedorismo neoliberal. Tal processo, com efeito, representaria uma ameaça para as conquistas associadas de alguma forma ao projeto de reforma urbana, nascido na segunda metade dos anos 1980, que se tornou referência para o arcabouço institucional adotado por meio do Estatuto da Cidade (2002) e dos planos-diretores municipais elaborados desde então, bem como para as políticas urbanas nacionais implementadas nesse contexto.

A realização do megaevento esportivo da Copa do Mundo de 2014, bem como a realização das Olimpíadas de 2016, no caso do Rio de Janeiro, teria jogado um papel crucial na legitimação dessa nova rodada de mercantilização e na difusão da governança empreendedorista neoliberal nas cidades brasileiras.

Desde o momento em que foi anunciada a escolha do Brasil como sede da Copa do Mundo de 2014 e da Cidade do Rio de Janeiro como sede das Olimpíadas de 2016, a grande imprensa, gestores públicos e diversos analistas passaram a ressaltar as oportunidades da ampliação dos investimentos nas cidades-sede, com destaque para as possibilidades de enfrentamento de grandes problemas, como o da mobilidade urbana e o da recuperação de espaços degradados. Outro saldo positivo propagado seria o desenvolvimento econômico decorrente dos projetos de intervenção urbana, das atividades do turismo e dos projetos habitacionais. No bojo desse otimismo, propagava-se a ideia de que a realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas deixariam um legado social

não só nas cidades-sede, mas também no país.¹

Apesar do entusiasmo de certos agentes, o início das intervenções nas cidades-sede já colocava muitas dúvidas sobre as possibilidades de os projetos implementados promoverem uma maior justiça social e territorial. No campo da reflexão crítica, muitos estudos internacionais associavam a realização dos megaeventos à violação dos direitos humanos, em especial, o direito à moradia². No Brasil, em decorrência dos investimentos urbanos vinculados a esses megaeventos esportivos, foram notificados diversos casos de remoção da população de baixa renda.³ Mas outra questão merece destaque, para além dos impactos sociais associados às intervenções realizadas, relacionada exatamente com a difusão dos princípios da governança empreendedorista neoliberal, em especial os modelos de gestão fundados nas parcerias público-privadas.

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é apresentar e discutir algumas hipóteses de pesquisa em torno da ideia de uma nova rodada de mercantilização das cidades brasileiras e da difusão de paradigmas de planejamento urbano associados ao modelo de governança empreendedorista neoliberal, tomando como referência o contexto da realização da Copa do Mundo de 2014, no Brasil, e das Olimpíadas de 2016 na cidade do Rio de Janeiro. Para tanto, o artigo está organizado em quatro sessões. Na primeira parte, argumenta-se que as cidades brasileiras estariam vivendo um momento de transição marcado por processos de neoliberalização e pela transformação da sua governança na direção do empreendedorismo neoliberal, o que incide sobre os paradigmas do planejamento urbano. Em seguida, aborda-se a relação entre os megae-

¹ Para uma boa síntese dos argumentos favoráveis aos megaeventos, ver Costa (2013).

² Destacam-se aqui dois estudos abrangentes sobre os impactos dos megaeventos na moradia, realizados a partir da sistematização das experiências de diversos países com megaeventos: o estudo do *Center on Housing Rights and Inviolations* (COHRE), que resgata as experiências dos últimos 20 anos de Jogos Olímpicos: *Fair play for housing rights. Mega-events, Olympic Games and evictions* (COHRE, 2007); e o Relatório da Relatora Especial do Direito Humano à Moradia da ONU, Raquel Rolnik: *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context* (UNITED NATIONS, 2011). Sobre os impactos da Copa do Mundo na África do Sul, ver Steinbrink, Haferburg e Ley (2011).

³ Merecem destaque os Dossiês elaborados pela Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa (ANCOP): *Dossiê Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Brasil* (ANCOP, 2014); e pelo Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro: *Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro: Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro* (COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2014).

ventos esportivos e a governança empresarial, tomando como foco a preparação de cidades brasileiras para sediarem a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, no caso a Cidade do Rio de Janeiro. Dando sequência, a terceira parte discute a difusão das parcerias público-privadas (PPPs) como expressão da governança empreendedorista das cidades sobre a questão do planejamento urbano no contexto da governança empreendedorista empresarial. Por fim, nas considerações finais, busca-se apontar alguns desafios na perspectiva do enfrentamento desse processo e da construção de novas propostas de planejamento urbano capazes de promover a rebeldia criativa e a utopia do direito à cidade.

O Processo de Neoliberalização das Cidades e a Emergência da Governança Empreendedorista

A presente reflexão toma como ponto de referência a abordagem de Karl Polanyi (2000) em torno do conflito entre os processos de mercantilização e desmercantilização que marcaram o século XIX e o início do século XX, e a formação da economia capitalista de mercado, tendo como o foco os processos de mercantilização do trabalho, da terra e do dinheiro – considerados elementos fundamentais da produção da sociedade –, e a progressiva separação do mercado das demais instituições sociais.

A partir da abordagem de Polanyi, pode-se dizer que mercantilização que marca o período em análise expressa o processo de queda ou afrouxamento das regulações sociais nas quais as relações de troca estavam embebidas, acompanhado da crescente subordinação da gestão do trabalho, da terra e do dinheiro às regras do livre mercado. O processo de difusão da ideia de um mercado autorregulado, em que “os preços devem ter a liberdade de se auto-regularem” (POLANY, 2000, p. 60) está na base do que Polanyi denomina de “moinho satânico”, que caracteriza o capitalismo liberal por colocar em risco a coesão da sociedade, ao gerar o fenômeno da pauperização em diversos países europeus.

Ainda nos termos postos por Polanyi, retirar a terra, o trabalho e o dinheiro do mercado autorregulado seria uma necessidade de proteção e defesa da sociedade. Como afirma o autor, “o fim da sociedade de mercado não significa, de forma alguma, a ausência de mercados” (POLANYI, 2000, p. 292), mas esses funcionariam com base em convenções e regulações sociais fundados na justiça social e na liberdade.

Com base em Polanyi (2000, p. 289), pode-se dizer que “o conflito

entre o mercado e as exigências elementares de uma vida social” marcam a história do capitalismo, traduzindo-se em rodadas de mercantilização, em que os fatores vinculados à reprodução social passam a ser geridos com base nos preços autorregulados, e em rodadas de desmercantilização em que esses mesmos fatores são protegidos por meio de convenções e regulações que limitam o mercado, podendo inclusive serem totalmente desmercantilizados em alguns casos. Em outras palavras, a desmercantilização significaria a subordinação do mercado aos valores que trazem coesão a uma determinada sociedade, atrelados à ideia de proteção e de direitos sociais.

Tendo como foco as cidades, na atualidade, pode-se dizer que esse conflito parece traduzir-se esquematicamente na tensão entre dois paradigmas que atravessam as teorias e as práticas de planejamento: (i) o paradigma da cidade-mercado, fortemente ancorado teoricamente nas ideias do planejamento estratégico (PORTER, 1995; 1996); e (ii) o paradigma do direito à cidade, fortemente ancorado nas ideias de Lefebvre (2001), Harvey (2012) e na teoria urbana crítica (BRENNER, 2012). Cabe destacar, especialmente, que esse conflito envolve não apenas princípios e valores vinculados à organização da cidade, mas as práticas relacionadas às regulações em torno da terra urbana, da moradia e dos serviços urbanos, bem como o papel do poder público na provisão desses serviços.

Como utopias, esses paradigmas configuram-se como tipos-ideais e não seriam encontrados na realidade em estado puro. Levando ao extremo, poderíamos dizer, ancorados em Polanyi, que a utopia da cidade-mercado levaria à dissolução da própria sociedade. Por outro lado, o paradigma do direito à cidade encontraria como barreira o próprio capitalismo, que precisaria ser superado para a sua plena realização. Assim, essas utopias podem ser encontradas como princípios ou valores que orientam as práticas e as representações vinculadas ao planejamento das cidades.

O poder de organizar a cidade com base em um desses princípios tem como origem um conjunto complexo de forças políticas, econômicas, sociais e culturais, acionadas e mobilizadas pelos diversos agentes sociais, configurando um processo conflituoso que envolve uma multiplicidade de interesses (HARVEY, 2005). Nesse sentido, o paradigma que norteia o planejamento de uma cidade corresponde a uma combinação específica das duas utopias, de modo que sempre uma delas tende a predominar. De uma forma geral nas cidades, e de forma específica nas regiões metropolitanas, pode-se identificar processos de formação de coalizões de interesses, os quais expressam uma determinada aliança

de classes como base de algum tipo de governança que aciona um certo padrão de planejamento urbano, e que configura o predomínio de um dos princípios, da cidade-mercado ou do direito à cidade.

Tendo em vista o objetivo e o escopo deste ensaio, não cabe aprofundar esse argumento, mas acredita-se que seja possível afirmar que a aprovação do Estatuto das Cidades, em 2001, e a elaboração dos planos-diretores participativos por ele orientados (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011) expressariam a influência de um certo campo político fortemente vinculado aos ideais do direito à cidade. Nesse paradigma de planejamento urbano se encontram, dentre outros agentes, o campo de organizações do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e do Instituto Brasileiro de Direito Urbano (IBDU), bem como outras forças políticas.

A governança que parecia emergir desse processo apontava, ainda que parcialmente, para um padrão de intervenção do poder público marcado por algumas características: (i) universalista e impessoal, substituindo as práticas clientelistas e patrimonialistas que historicamente vigoraram nas cidades brasileiras; (ii) democrático, com a introdução de esferas de participação da sociedade organizada, em especial por meio dos conselhos e conferências setoriais; (iii) fortemente regulatório sobre o mercado imobiliário, com a afirmação do papel do Estado na gestão do solo urbano e na garantia dos direitos sociais na cidade, e (iv) redistributivo, com a adoção de políticas subsidiadas para garantir às classes populares o acesso à moradia e aos serviços urbanos.

No contexto internacional, no entanto, a conjuntura parecia ser outra. Como Harvey já assinalou, estar-se-ia assistindo a uma “reorientação das posturas das governanças urbanas adotadas nas últimas duas décadas nos países capitalistas avançados”, em que “a abordagem ‘administrativa’, tão característica da década de 1960”, estaria dando lugar a uma nova governança, uma governança empreendedora, nas décadas de 1970 e 1980” (HARVEY, 2005, p. 167), responsável por um novo ciclo de mercantilização das cidades e pela difusão de um padrão de urbanização neoliberal.

Como Harvey argumenta, a urbanização tem desempenhado um papel central na absorção de excedentes de capital e de trabalho ao longo da história do capitalismo, e no desenvolvimento geográfico mundial em escala global, ao preço de processos crescentes de destruição criativa que implicam a despossessão de parcelas significativas da população de qualquer direito à cidade (HARVEY, 2012). O autor destaca que

[...] a reprodução do capital passa por processos de urbanização de

inúmeras formas. Mas a urbanização de capitais pressupõe a capacidade da classe capitalista de dominar o processo urbano. Isto implica a dominação da classe capitalista não somente sobre os aparatos do Estado [...], mas também sobre populações inteiras - seus estilos de vida, bem como sua força de trabalho, seus valores culturais e políticos, bem como suas concepções de mundo. (HARVEY, 2012, p.85).

Por essa razão, torna-se crucial a questão da governança urbana e da coalizão de forças que a sustenta.

A governança empreendedorista empresarial, segundo Harvey (2005, p. 172), seria caracterizada, dentre outros elementos, por uma coalizão de interesses fundada na “noção de ‘parceria público-privada’, em que a iniciativa privada se integra com os poderes governamentais locais, buscando e atraindo fontes externas de financiamento, e novos investimentos diretos ou novas fontes de emprego”.⁴ Nesse sentido, a governança empreendedorista empresarial seria a expressão do processo de neoliberalização,⁵ que converte as cidades em centros estratégicos para o desenvolvimento desigual de projetos e de políticas neoliberais. Com efeito, existiria uma conexão entre a neoliberalização e as transformações urbanas, o que permitiria identificar a existência de um urbanismo neoliberal como expressão de um processo de destruição criativa do espaço urbano, das instituições políticas e das regulações sociais existentes (THEODORE; PECK; BRENNER, 2009; HACKHORTH, 2007).

Mesmo que tardiamente, esse processo de transformação da governança urbana na perspectiva da governança empreendedorista empresarial também parece atingir as cidades brasileiras, que têm suas especificidades, como todas as outras, o que marcaria o avanço do paradigma da cidade-mercado nas concepções e práticas do planejamento. Nesse sentido, vale destacar que Theodore, Peck e Brenner (2009) chamam a atenção para a importância de se trabalhar com o conceito de

⁴ Para uma caracterização mais completa da governança empreendedorista, ver Harvey (2005), em especial o capítulo VI, intitulado *Do Administrativismo ao Empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio*.

⁵ Como argumentam Theodore, Peck e Brenner (2009, p. 2), o processo de neoliberalização seria caracterizado pela implementação de diversos projetos, dentre os quais se destacam: a desregulamentação pública sobre a produção industrial; as ofensivas contra a organização dos trabalhadores; a redução de impostos corporativos; a privatização dos recursos e serviços públicos; o desmantelamento dos programas de bem-estar social; a ampliação da mobilidade do capital internacional; e a intensificação da competição entre as localidades.

neoliberalismo realmente existente, no lugar do conceito puro de neoliberalismo, exatamente para expressar a neoliberalização como processo, e explorar as transformações concretas no âmbito de contextos nacionais, regionais e locais específicos, determinados por trajetórias históricas e culturais e legados políticos institucionais próprios.

No Brasil, a acumulação urbana estaria passando por um processo de reconfiguração, mediante a inserção das cidades “nos circuitos mundiais que buscam alternativas espaciotemporais para a permanente crise de sobreacumulação do capitalismo financeirizado” (RIBEIRO; SANTOS JR., 2013, p. 24). Assim, o país apareceria com atrativas fronteiras urbanas, tanto em razão do ciclo de prosperidade e estabilidade da economia, como da existência de ativos urbanos passíveis de ser despossessados, ou seja, comprados a preços desvalorizados, e integrados aos circuitos internacionalizados de valorização financeira. O contexto urbano brasileiro seria caracterizado por “um novo ciclo de mercantilização que combina as conhecidas práticas de acumulação urbana baseada na ação do capital mercantil local com as novas práticas empreendidas por uma nova coalização de interesses urbanos na direção da sua transformação em *commodity*” (RIBEIRO; SANTOS JR., 2013, p.24).

Em síntese, estar-se-ia diante da emergência do padrão de governança empreendedorista empresarial nas metrópoles brasileiras, sustentada por uma coalizão hegemônica de forças sociais e políticas, conformada pela aliança entre frações do capital mercantil local, frações do capital internacionalizado e setores do poder público, associados a interesses vinculados à promoção de um novo ciclo de mercantilização das cidades. Essa coalização de poder empreendedorista neoliberal torna-se hegemônica na medida em que é capaz de estabelecer alianças com forças políticas e sociais vinculadas às antigas coalizões dominantes, que acionam diferentes gramáticas políticas (NUNES, 2003) que podem, nas cidades, ser caracterizadas, de forma esquemática, pelo localismo, paroquialismo e clientelismo (RIBEIRO; SANTOS JR., 2013). Além disso, essas alianças podem envolver, ainda que de forma minoritária, forças políticas mais ou menos progressistas, vinculadas à defesa do universalismo de procedimentos e à justiça social.

Um bom caso para refletir sobre a emergência e a atuação dessa nova coalizão empreendedorista neoliberal no contexto brasileiro refere-se exatamente ao ambiente de preparação das cidades-sede brasileiras para receber os jogos da Copa do Mundo de Futebol 2014 e das Olimpíadas 2016.

A Governança Empreendedorista Neoliberal e os Megaeventos Esportivos

Ao se analisar o caso brasileiro, percebe-se que no processo de preparação dos megaeventos esportivos – a Copa do Mundo realizada em 2014 e os Jogos Olímpíadas, previstos para 2016 –, a gestão pública teve e tem tido um papel central na criação de um ambiente propício aos investimentos, principalmente àqueles vinculados aos setores do capital imobiliário, das empreiteiras de obras públicas, das construtoras, do setor hoteleiro, de transportes, de entretenimento e de comunicações. No caso do Projeto da Copa 2014, especificamente, percebe-se o caráter estratégico dos investimentos em mobilidade urbana, os quais contaram com mais de 50% do total de investimentos previstos, afora os investimentos em aeroportos e portos, que representaram cerca de 25% desse montante. Tais investimentos indicam que, para além do evento esportivo em si mesmo, estava-se diante de um projeto de reestruturação urbana de grandes proporções.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que tais investimentos seriam fundamentais para viabilizar novas condições de acumulação urbana nas cidades brasileiras, ou seja, a reestruturação urbana das cidades-sede deveria contribuir para a criação de novas condições de produção, circulação e consumo, criação centrada em alguns setores econômicos – em especial o setor de obras públicas, o setor de serviços, o mercado imobiliário, o sistema financeiro de crédito, o complexo petrolífero, a cadeia de produção de eventos culturais, o setor de turismo e o setor automobilístico –, que seriam aquecidos com as novas condições de acumulação decorrentes dos investimentos em transporte de massa.

Portanto, percebe-se que se está diante de intervenções urbanas de grande intensidade, vinculadas à preparação das cidades para sediarem a Copa do Mundo de Futebol e as Olimpíadas, as quais vêm provocando, ou têm o potencial para provocar intensos processos de valorização imobiliária. Em geral, essas intervenções não abarcaram o conjunto da cidade, constituindo-se em intervenções seletivas em algumas áreas. Muitas dessas áreas estavam ocupadas por populações de baixa renda e apresentavam como característica o fato de terem sido relativamente desvalorizadas e desprezadas pelo setor imobiliário ao longo dos últimos anos, o que era reforçado pelo fato de serem ocupadas por populações de baixa renda. Tais áreas passaram a ser do interesse do setor imobiliário.

liário devido às intervenções urbanísticas previstas, ou ainda em curso em alguns casos.

No entanto, a existência de classes populares em áreas de interesse desses agentes econômicos tornava-se um obstáculo ao processo de apropriação desses espaços pelos circuitos de valorização do capital vinculado à produção e à gestão da cidade. Tal obstáculo foi enfrentado pelo poder público mediante processos de remoção, o que envolveu o reassentamento das famílias em áreas periféricas, a compra assistida de novos imóveis, as indenizações, ou, simplesmente, os despejos. Na prática, esse processo pode ser interpretado como uma forma de transferência de patrimônio sob a posse das classes populares para alguns setores do capital, no âmbito de um processo que pode ser caracterizado por uma realocação dos pobres na cidade.

Dessa forma, pode-se dizer que tais remoções expressam o que Harvey (2004) denomina acumulação por despossessão, caracterizando o processo de apropriação e de mercantilização de bens sociais e culturais preexistentes em determinada sociedade, utilizados como valor de uso pelos seus agentes. No caso das remoções, trata-se de terras e de moradias utilizadas sobretudo como valor de uso, que são despossessadas e apropriadas como valor de troca e integradas ao circuito de valorização imobiliária pelo capital. Esse processo ocorre por meio da aquisição desses ativos por baixo preço e de sua transformação em ativos valorizados, seja pelos investimentos públicos em urbanização, seja pelos efeitos da expulsão da população pobre dessas áreas, o que permite caracterizar o que está ocorrendo como um processo de mercantilização da cidade.

O que ocorreu nas cidades-sede da Copa foi bastante ilustrativo desse processo, não só pelo número de famílias despejadas mas pelos mecanismos de despossessão e privação adotados, assim como pelos lugares reservados para as famílias de baixa renda nessas cidades. Para se ter uma ideia da dimensão desse processo a partir dos dados levantados pela Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa, é possível estimar que cerca de cem mil famílias de comunidades populares foram removidas em decorrência das intervenções ligadas direta ou indiretamente à Copa do Mundo de 2014 e às Olimpíadas 2016 (ANCOP, 2014).

Na maioria das vezes, os processos de remoção impossibilitaram a permanência das famílias nas mesmas localidades ou nos mesmos bairros, seja pela distância dos empreendimentos habitacionais oferecidos para o reassentamento das comunidades afetadas, seja pelos

valores oferecidos pela indenização ou compra assistida, que tinham como base o valor das benfeitorias e não seu valor de mercado.

A Copa do Mundo e as Olimpíadas mobilizaram o Estado brasileiro em seus diversos níveis e de diversas formas. Apesar de fugir ao escopo deste artigo, cabe o registro de que o envolvimento do poder legislativo e do poder judiciário foi imprescindível para a realização desses dois megaeventos, por meio da aprovação de leis e de procedimentos especiais que excepcionalizaram as leis vigentes. Em relação ao envolvimento do poder executivo na Copa do Mundo, do ponto de vista econômico-financeiro, destacam-se três formas principais.

A primeira forma, a mais direta, refere-se à aplicação direta de recursos do poder executivo na promoção dos projetos vinculados à Copa do Mundo. Conforme a Matriz de Responsabilidades divulgada pelo governo federal, na Copa do Mundo, o poder público foi responsável por $\frac{3}{4}$ dos R\$ 27 bilhões gastos, divididos entre o Governo Federal (33%), os Governos Estaduais (34%) e os Governos Municipais (7%),⁶ enquanto a iniciativa privada se responsabilizou por apenas $\frac{1}{4}$ dos recursos restantes.

A segunda forma de envolvimento do poder público com vista a viabilizar esse megaevento esportivo ocorreu por meio do financiamento concedido por instituições financeiras públicas tanto a entes governamentais (governos estaduais e municipais), como ao setor privado. No caso da Copa do Mundo de 2014, constata-se que cinco bancos públicos fizeram empréstimos para projetos presentes na Matriz de Responsabilidade, sendo que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Caixa Econômica Federal se destacaram, respectivamente, com 54% e 34% desses empréstimos.⁷ O volume de empréstimos alcançou o montante de R\$ 10,5 bilhões, sendo a maior parte concedido para os governos estaduais e municipais (65%), no valor aproximado de R\$ 6,9 bilhões, e o restante (35%) foi concedido para o setor privado.

⁶ A divisão dos gastos da Copa do Mundo de 2014 está disponível no site do governo federal, Portal da Transparência. (Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/copa2014/empreendimentos/investimentos.seam?menu=2&assunto=tema>>. Acesso em: 31 ago. 2014).

⁷ Os financiamentos concedidos por cada instituição financeira estão disponíveis em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/copa2014/financiamentos/assunto.seam?assunto=instituicao>>. Acesso em: 20 nov. 2014. Além do BNDES e da CEF, também fizeram empréstimos o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste e o Banrisul. No entanto, o Banco do Nordeste financiou somente projetos vinculados ao tema Desenvolvimento Turístico, enquanto o Banrisul e o Banco do Brasil só estiveram presentes na reforma do estádio Beira-Rio.

Por fim, a terceira forma de envolvimento do poder público ocorreu por meio de isenções de impostos e renúncias fiscais, concedidas tanto pelo governo federal como pelos governos estaduais e municipais, beneficiando a FIFA, suas subsidiárias – Confederações, Federações e dirigentes –, parceiros comerciais e a empresa responsável pela transmissão do evento.⁸

Assim, pode-se dizer que a aplicação direta de recursos, o financiamento público de obras e projetos e a renúncia fiscal se constituíram nos principais mecanismos por meio dos quais o poder público viabilizou financeiramente a realização da Copa do Mundo de 2014. Da mesma forma, contata-se que esses mesmos mecanismos vêm sendo utilizados na preparação das Olimpíadas de 2016, marcando a atuação dos poderes públicos federal, estadual e municipal na cidade do Rio de Janeiro. Apesar da ausência de um balanço final, também é provável que o poder público seja responsável por mais da metade dos gastos previstos para as Olimpíadas de 2016, tomando-se como referência a última versão da Matriz de Responsabilidade, divulgada em julho de 2014, pela Autoridade Pública Olímpica (APO).⁹

Mas, o que mais chama a atenção é que no bojo das intervenções implementadas nas cidades-sede, ocorreram diversos processos de transferência da gestão de equipamentos e de serviços urbanos para o setor privado por meio da adoção das Parcerias Público-Privadas (PPPs).

As PPPs como expressão da governança empreendedorista das cidades

Há fortes indícios de que o contexto dos megaeventos esportivos tenha servido para difundir um novo modelo de gestão fundado nas parcerias público-privadas (PPPs).

Dos doze estádios utilizados na Copa do Mundo 2014, três eram privados e nove eram públicos, geridos diretamente pelo poder público.

⁸ Os seguintes impostos foram suspensos através da Lei Federal nº 12.350, de 20 de dezembro de 2010, conhecida como Recopa; Imposto sobre Importação; Imposto sobre Produto Industrializado; PIS/PASEP; PIS/PASEP-Importação; COFINS, COFINS-Importação; Imposto de Renda Retido na Fonte; Imposto sobre Operação Financeira; e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Leis/2010/lei12350.htm>. Acesso em: 27 nov. 2014.

⁹ Disponível em: <http://transparencia.gov.br/rio2016/_arquivos/Matriz_de_Responsabilidades_Olimpiadas_Versao1_Jul-2014.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

Cinco deles – Belo Horizonte, Fortaleza, Natal, Recife e Salvador – foram reformados por meio de Parcerias Público-Privadas, que concederam o direito de gestão dos mesmos a empresas e consórcios vencedores das licitações. O Maracanã também teve sua administração entregue à iniciativa privada, mediante um contrato de PPP, após concluída a sua reforma, o que aumentou para seis o número de estádios que passaram a ser geridos pelo setor privado.

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) também envolveram a reforma e a gestão de aeroportos, como os de Brasília, Viracopos (Campinas) e Guarulhos (São Paulo), incluídos na Matriz de Responsabilidade da Copa do Mundo, bem como os aeroportos do Galeão (Rio de Janeiro) e de Cofins (Belo Horizonte), que tiveram sua administração concedida à iniciativa privada depois de serem reformados.

No âmbito da preparação para as Olimpíadas de 2016, o modelo de gestão de Parcerias Público-Privadas está sendo ainda mais utilizado e diversificado pela Prefeitura do Rio de Janeiro, o que envolve a operação urbana que prevê a renovação da área portuária, o denominado Projeto Porto Maravilha,¹⁰ (maior PPP em curso no Brasil), a construção do Parque Olímpico (a segunda maior PPP do país), a implantação e gestão do sistema BRT (Bus Rapid System) Transolímpica e do sistema VLT (Veículo Leve sobre trilhos) no centro da cidade.

Os contratos de Parcerias Público-Privadas revelam questões importantes que merecem ser destacadas. Em primeiro lugar, esse modelo de gestão expressa uma mudança no padrão de atuação dos grandes conglomerados privados que atuavam no setor de obras públicas, os quais passam a atuar na gestão de equipamentos e serviços públicos.¹¹

¹⁰ Nesta PPP, o Consórcio Porto Novo foi vencedor da licitação, integrado pelas construtoras OAS LTDA, Norberto Odebrecht Brasil S.A. e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A.

¹¹ Para comprovar esta mudança na atuação dos grandes conglomerados nacionais, cabe mencionar alguns exemplos na cidade do Rio de Janeiro: (i) a empresa Norberto Odebrecht é responsável pelo Consórcio Maracanã, vencedor da licitação na modalidade PPP de gestão desse estádio; (ii) O Consórcio VLT Carioca, integrado majoritariamente pelas empresas Odebrecht, Inverpar, CCR (integradas pelos grupos Soares Penido, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez) e Riopar, foi o vencedor da licitação para a construção e operação, na modalidade PPP, do sistema de Veículos Leves sobre Trilhos (VLT), que ligará a Zona Portuária ao centro financeiro da cidade e ao Aeroporto Santos Dumont; (iii) O Consórcio Parque Olímpico, integrado pelas empresas Norberto Odebrecht, Andrade Gutierrez e Carvalho Hosken, foi o vencedor da licitação, na modalidade PPP, para a construção do Parque Olímpico na Barra da Tijuca, e posteriormente para a gestão desse espaço urbano, com a previsão de construção de habitações e lojas comerciais.

Além disso, um segundo aspecto relevante diz respeito à subordinação da gestão de equipamentos e de espaços públicos à lógica do mercado, tendo em vista que as empresas gestoras desses equipamentos e espaços públicos passam a tomar decisões vinculadas à eficácia econômica e à maximização do lucro em seus investimentos. Há que se ressaltar, ainda, no caso do Porto Maravilha e do Parque Olímpico, que a gestão privada diz respeito a grandes espaços urbanos da cidade do Rio de Janeiro.

Sem entrar no mérito da qualidade dos serviços, outra questão que merece ser destacada diz respeito à incapacidade do setor privado de garantir a universalização do acesso a equipamentos e serviços fundamentais para a reprodução social nas cidades, com inúmeros riscos de ampliação das suas desigualdades socioterritoriais.

Por fim, no que diz respeito aos processos decisórios relativos à alocação de recursos, há que se considerar os riscos de captura do poder público pelos interesses privados, decorrentes dos tênues limites que marcam a relação estabelecida por esse tipo de parceria, quase direta, sem mediações, entre empresários e poder público (VAINER, 2013).

As Parcerias Público-Privadas são a expressão da governança empreendedora neoliberal, na medida em que, progressivamente, a governança das cidades se assemelha à governança das empresas privadas. E nessa perspectiva, como afirma Harvey (2005, p. 183), que se “estimula o desenvolvimento das atividades e dos esforços que possuem maior capacidade localizada de aumento dos valores das propriedades, da base tributária, da circulação local de receitas e do emprego”.

É por essa razão que a difusão do modelo de gestão fundado nas Parcerias Público-Privadas, no contexto dos megaeventos esportivos no Brasil, pode ser entendida como um processo de difusão do próprio modelo de governança empreendedora neoliberal para as metrópoles brasileiras.

Pode-se dizer, com base nas formulações de Harvey (2005, 2005^a, 2012), que desde a segunda metade da década de 1970, com a crescente difusão das ideias neoliberais, está em disputa um novo marco regulatório das cidades, sobretudo das grandes cidades, na perspectiva da promoção, no seu interior, de uma rodada de mercantilização, por meio de um “ajuste espacial” e da constituição de uma nova “coerência estruturada”, de forma a criar novas condições econômicas, socioespaciais e institucionais para a produção, reprodução e circulação do capital.

Partindo de tal abordagem, Ribeiro e Santos Junior (2013, p. 32) propõem “incorporar a ideia de transições para dar conta desse processo

de mudança que ocorre de maneira heterogênea, diferenciada e contraditória”. A ideia de transição é relevante, tendo em vista que, no Brasil, as disputas em torno dos paradigmas de planejamento das cidades têm que levar em consideração o fato de que, desde o final da década de 1980, se constituiu um ideário alternativo, vinculado à reforma urbana e ao direito à cidade, “que representou uma contra-hegemonia na política urbana vigente, [...] cuja maior expressão é o Fórum Nacional de Reforma Urbana, coalizção que abarca movimentos populares, organizações não governamentais, associações profissionais, intelectuais e estudantes” (RIBEIRO; SANTOS JR., 2013, p. 32).

O resultado desse processo seria a adoção de

[...] uma governança empreendedorista empresarial com traços muito particulares em relação a outros países que têm vivenciado processos similares. Pode-se observar nas cidades brasileiras, com efeito, a emergência de uma governança empreendedorista empresarial que mantém as antigas práticas patrimonialistas de acumulação urbana e de representação baseadas no clientelismo, e às vezes incorpora parte do discurso universalista em torno da cidadania, ao mesmo tempo em que promove novas práticas orientadas pela transformação das cidades em *commodities* (RIBEIRO; SANTOS JR., 2013, p. 36).

Nesse contexto, cabe focar algumas considerações relativas ao conflito contemporâneo entre os processos de mercantilização e desmercantilização da cidade. Como Harvey (2005^a) demonstra, “a neoliberalização é uma ‘longa marcha’, na qual estratégias baseadas na força (como no Chile de Pinochet) combinam-se com outras fundadas na construção do consentimento” (RIBEIRO; SANTOS JR., 2012, p. 31). Assim, seria ingênuo pensar que a difusão da governança empreendedorista empresarial seria alcançada apenas por meio de estratégias fundadas na opressão, ou na afirmação explícita da promoção da desigualdade e da exclusão social. Ao contrário, percebe-se que os processos de mercantilização em curso ocorrem, em geral, ao se acionar alguma modalidade de discurso em torno da defesa dos direitos individuais.

A Prefeitura do Rio de Janeiro, por exemplo, afirmava no seu *site*¹²

¹² Disponível em: <<http://www.cidadeolimpica.com/hoje-amanha-e-sempre/>>. Acesso em: 18 out. 2011, posteriormente retirado da rede.

que o projeto urbano vinculado às Olimpíadas tinha como objetivo “acabar com a cidade partida, integrar, levar dignidade à população”. Enunciava ainda que “o carioca terá uma nova cidade, mais humana, pensada no trabalhador que sai todos os dias de casa no subúrbio para trabalhar no centro, ou que vive na zona oeste, mas quer ir com segurança ao aeroporto. As favelas, mazela centenária do Rio, são parte da cidade e assim devem ser tratadas, transformadas em bairros, com serviços públicos e incentivos ao seu desenvolvimento”. A questão é que tal projeto urbano se expressa na concentração dos investimentos na Barra da Tijuca, na revitalização do Centro do Rio de Janeiro e na Zona Sul da cidade, com fortes indícios de subordinação dos investimentos aos interesses mercantis de alguns agentes econômicos. E, para além do discurso, tal projeto tem sido implementado negando direitos sociais fundamentais, tanto no que se refere ao direito à moradia, como no que diz respeito ao direito de participar das decisões (SANTOS JR.; SANTOS, 2012).

Nesse sentido, a promoção da mercantilização da cidade ocorreria, em geral, acionando alguma modalidade de defesa dos direitos individuais, no caso, fundamentalmente o direito à propriedade e à liberdade. Afinal, estar-se-ia vivendo uma conjuntura no mundo “no qual os direitos de propriedade privada e de taxa lucro superam todas as outras noções de direitos” (HARVEY, 2008, p. 23). Esse processo representaria também um ataque às formas de desmercantilização e aos direitos sociais e coletivos de parcelas significativas da população, tendo em vista que sua implementação, paralelamente, implica a negação do direito de muitos grupos sociais de permanecerem nas áreas em que habitavam, agora de interesse de grandes agentes econômicos, e de participarem da discussão dos projetos urbanos que incidem sobre suas vidas cotidianas.

Mas as situações são complexas. Considere-se, por exemplo, as configurações sociais das diferentes comunidades afetadas pelas intervenções urbanas por meio de remoções. Nesses processos, parte da população em situação de vulnerabilidade social e vivendo em uma habitação com alto grau de precariedade, poderia estar sendo beneficiada com a aquisição de um imóvel regularizado e em bom estado, mesmo em uma área distante. Outra parcela da mesma comunidade, com inserção social mais ou menos estabilizada em razão de vínculos estabelecidos com redes sociais e de trabalho formais ou informais, poderia estar sendo vulnerabilizada pela sua exclusão da área na qual organiza sua reprodução social. Assim, o direito à moradia poderia estar, ao mesmo tempo,

sendo negado e promovido para diferentes grupos sociais presentes na mesma comunidade, desde que permita e não ameace o processo de mercantilização da cidade.

Nesse plano, é preciso ainda levar em consideração que os despejos e as remoções ocorrem, na maioria das vezes, sob a legitimidade conferida pelo Poder Judiciário, que permite ou determina a execução das remoções.

Assim, constata-se que o poder público, considerado na sua totalidade, opera no conflito entre o discurso sobre os direitos individuais, a liberdade, a propriedade privada e os processos de mercantilização da cidade, de um lado, e o discurso do interesse público sobre os direitos sociais e coletivos e os processos de desmercantilização da cidade. No primeiro caso, o discurso seria encarnado pelo núcleo de poder das administrações públicas e pelas coalizões de forças que sustentam a nova governança empreendedorista neoliberal, em geral com base no argumento em torno dos supostos benefícios decorrentes da promoção do desenvolvimento econômico resultante desses investimentos. O segundo discurso, expresso por movimentos sociais e coletivos organizados em torno da reforma urbana e do direito à cidade, é incorporado por parcelas minoritárias do poder executivo, do poder legislativo e do poder judiciário, e por setores da Defensoria Pública e do Ministério Público.

Ambos os discursos se expressariam em políticas públicas e aparatos institucionais no interior do aparelho de Estado, apesar de a lógica mercantil ser a dominante, de modo a possibilitar a incorporação subordinada dos interesses populares. Daí resultaria a dificuldade de enfrentamento desse projeto hegemônico de neoliberalização das cidades.

Considerações Finais: desafios na perspectiva de um planejamento rebelde criativo

Para entender os conflitos contemporâneos em torno da mercantilização e desmercantilização da cidade e pensar estratégias alternativas ao projeto neoliberal, propõe-se resgatar o debate sobre o direito à cidade, tal como foi formulado por Henri Lefebvre (1967, p. 158): “o direito à cidade é como um grito, um clamor e uma demanda.”¹³ Como observa Marcuse (2102), em Lefebvre a ideia do direito à cidade acio-

¹³ Tradução livre do autor. No original: “*the right to the city is like a cry and a demand*”.

naria duas dimensões: de um lado, uma exigência, uma demanda às necessidades de reprodução social na cidade; de outro, um projeto, uma demanda coletiva por uma nova cidade, expressando o direito de reivindicar algo que não existe ainda, o direito a uma outra cidade.

Como exigência, como clamor, o direito à cidade expressaria uma demanda às necessidades de reprodução social na cidade, e estaria vinculado às lutas contra a despossessão – que são expressas nas reivindicações quanto a moradia, saneamento, mobilidade, educação, saúde, cultura, participação democrática, etc. Assim, “o grito, o clamor expressaria necessidades materiais de vida, a aspiração por direitos mais amplos” (MARCUSE, 2012, p. 31), visando ao bem-estar e a uma vida satisfatória na cidade.

Nessa perspectiva, o direito à cidade como uma exigência – o direito à cidade como um grito – poderia ser traduzido na diversidade de agendas e de lutas dos movimentos sociais que emergem em distintos contextos urbanos: os movimentos dos sem teto, pela reforma urbana, pelo saneamento ambiental, por cidades justas, pela justiça ambiental, bem como movimentos mais ou menos pontuais contra as remoções, por passe livre nos transportes coletivos, por espaços culturais, por equipamentos coletivos, dentre outros. Essa heterogeneidade também seria perceptível nas lutas institucionais por mudanças na legislação urbana, o que envolve a criação de zonas de especial interesse social, os programas de habitação de interesse social, os programas de regularização fundiária de favelas e dos bairros populares, além da ampliação dos espaços de participação política, tais como o orçamento participativo e os conselhos municipais com a participação da sociedade. Todas essas lutas poderiam ser consideradas parte do direito à cidade na medida em que incidem sobre a desmercantilização e a ampliação do acesso ao solo urbano, à habitação e aos serviços públicos.

Da mesma forma, é preciso considerar a contribuição das diversas concepções e modalidades de planejamento urbano. Sob diversas denominações – planejamento democrático (FRIEDMAN, 1987), planejamento advocatício (DAVIDOFF, 1996), planejamento comunicacional (HEALEY, 1996; FORESTER, 1989), planejamento multicultural (SANDERCOCK, 1998), dentre outras – esse conjunto de concepções e práticas tem repercutido sobre aspectos fundamentais da reprodução social na cidade e contribuído para a promoção do direito à cidade.

No entanto, deve-se considerar que tais práticas e ações dizem respeito apenas a essa dimensão do direito à cidade. Desde a perspec-

tiva lefebvriana, em toda a sua plenitude, o direito à cidade não pode ser realizado no âmbito da urbanização capitalista, nem ser institucionalizado.

Como demanda coletiva por um novo projeto de cidade, o direito à cidade está ligado à criação de uma vida alternativa urbana que supere a alienação, que promova a emancipação humana. Trata-se do direito de reconstruir a cidade na perspectiva da justiça social e da felicidade. Assim, o direito à cidade expressa o direito de reivindicar uma outra cidade.

Como afirma Lefebvre (2008, p. 34), “tomando em toda a sua amplitude”, o direito à cidade apareceria como um projeto utópico, ou nos termos do próprio autor, um projeto “utopiano”, no sentido de algo que “não é possível hoje, mas pode ser amanhã” (LEFEBVRE, 2008, p. 162). Assim, “reivindicar o direito à cidade é, com efeito, reivindicar um direito a algo que não existe ainda” (HARVEY, 2012, p. xv).

Nesse sentido, antes de opor uma perspectiva a outra (a necessidade *versus* o projeto utópico), parece mais fértil articular dialeticamente essas duas dimensões. O desafio estaria, assim, na articulação das lutas vinculadas às demandas por necessidades fundamentais para a reprodução social na cidade e à agenda em torno de um projeto utópico por uma nova cidade justa, democrática e emancipadora.

No entanto, como Harvey sugere, “isto não pode ocorrer sem a criação de um vigoroso movimento anticapitalista que tenha centralmente a transformação da vida urbana cotidiana como seu objetivo” (HARVEY, 2012, p. xvi). Isso coloca o desafio de uma reflexão sobre os sujeitos da transformação social. Sem aprofundar tal tema neste ensaio, a abordagem de Harvey sugere dois aspectos: a necessidade de redefinir o conceito de classe a partir dos agentes que constroem a cidade, e a necessidade de romper com uma visão homogeneizadora da classe trabalhadora.

Da mesma forma, em sintonia com essa abordagem, parece fundamental o desenvolvimento de outras concepções e modalidades de planejamento, insurgente, subversivo ou rebelde (SANDERCOCK, 1998; HOLSTON, 1998; RANDOLPH, 2008; VAINER et al., 2013; HARVEY, 2012).

Nessa perspectiva, parece interessante incorporar a abordagem de Lefebvre (1999, 2008) em torno da isotopia, da heterotopia e da utopia para pensar as transformações urbanas, as contradições na produção e na apropriação do espaço e os conflitos contemporâneos.

Do ponto de vista do capital, a difusão da governança empreendedorista e da cidade neoliberal poderia ser vista como um processo de criação de isotopias, de mercantilização das cidades e de sua subordinação à lógica do capital.

Do ponto de vista da transição para uma revolução urbana, o desafio seria promover heterotopias, desmercantilizar a cidade, construir a articulação e a unidade entre os diferentes grupos heterotópicos em torno de um novo projeto utópico e da ação coletiva visando o direito à cidade na sua plenitude, mediante a construção de uma cidade totalmente diferente. Mas essa revolução urbana não deve ser vista como um momento específico no tempo, desconectado das práticas heterotópicas atualmente em curso.

Para Lefebvre, os espaços heterotópicos não surgiram apenas depois de uma ruptura com o sistema capitalista, a partir da qual se poderia planejar a construção dos mesmos, e a realização de novos espaços utópicos. Tais espaços já existem e atravessam a cidade.

Assim, pode-se identificar a heterotopia nas inúmeras práticas do movimento social, nas manifestações culturais e nas ações coletivas pela desmercantilização da cidade, as quais promovem novas formas de apropriação dos espaços urbanos coletivos. Os espaços da cidade ganham novos significados com essas práticas: praças, ruas, prédios ocupados coletivamente, museus, teatros, parques, rios, praias, galpões abandonados, trens, ônibus, metrô, escadarias, pontes, escolas, dentre outros. Nenhum espaço público escapa das novas possibilidades criadas, de modo que todos podem ser reapropriados de forma criativa por meio de ações coletivas.

O desafio da transição para a revolução urbana (Lefebvre, 1999) requer a construção de uma plataforma política coletiva e de uma coalizão popular que promova o conflito em torno da apropriação da cidade, que envolva não apenas o acesso aos espaços atualmente existentes mas também a criação de novos espaços urbanos comuns de socialização e de ação política. Mas isso requer também o reconhecimento da existência de múltiplas práticas heterotópicas dentro da cidade, com suas diferentes potencialidades de se transformarem em possibilidades alternativas.

Essa estratégia tem como desafio atualizar o ideário do direito à cidade como parte de uma nova utopia dialética, emancipatória e pós-capitalista, materializada em novos projetos de cidades e de organização da vida social, como em uma práxis transformadora da realidade. Assim, é fundamental a tradução desse ideário em torno do direito à cidade em uma nova agenda de reforma urbana voltada para a atuação dos agentes, tanto na esfera político-institucional, como na esfera social. Do ponto de vista do planejamento urbano, trata-se efetivamente de construir novas concepções e metodologias capazes de promover a rebeldia criativa e contribuir para a conformação de uma nova coalização contra

-hegemônica que sustente essa agenda, de forma a responder aos desafios decorrentes das transformações urbanas, sociais e econômicas contemporâneas. Nessa perspectiva, pode-se falar do desafio de construção de um planejamento rebelde criativo.

Referência bibliográficas

- ARTICULAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA COPA – ANCOPI. *Dossiê Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Brasil*. ANCOPI: 2014. Disponível em: <http://br.boell.org/sites/default/files/ancop_dossie2014_web_bollbrasil.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2014.
- BRENNR, N. What is Critical Urban Theory? In: _____; MARCUSE, P.; MAYER, M. *Cities for People, Not For Profit*. London: Routledge, 2012. p. 11-23.
- COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO. *Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro: Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, jun. 2014. Disponível em: <https://comitepopulario.files.wordpress.com/2014/06/dossiecomiterio2014_web.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2014.
- COSTA, G. Social Impacts, Prons and Cons of Hosting Mega Sporting Events, Focusing on a Global South City: Rio de Janeiro. *Territorio*, Milano, n. 64, p. 19-27, 2013.
- CENTER ON HOUSING RIGHTS AND INVICTION – COHRE. *Fair play for housing rights*. Mega-events, Olympic Games and evictions. Geneva: COHRE, 2007.
- DAVIDOFF, P. Advocacy and pluralism in planning. In: CAMPBELL, S.; FAINSTEIN, S. *Readings in planning theory*. Malden/Mass; Blackwell Publishers, 1996. p. 305-322.
- FRIEDMAN, J. *Planning in the public domain: from knowledge to action*. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- FORESTER, J. *Planning in The Face of Power*. Berkeley: University of. California Press, 1989
- HACKHORTH, J. *The Neoliberal City: Governance, Ideology, and Development in American Urbanism*. New York: Cornell University Press, 2007.
- HARVEY, D. *O Novo Imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- _____. *A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- _____. *O Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2005a.
- _____. The Right To The City. *The New Left Review*, n. 53, p. 23-40, sept./oct. 2008.
- _____. *Rebel Cities: from the right to the city to the urban revolution*. London; New York: Verso, 2012.

- HEALEY, P. Planning through debate: the communicative turn in planning theory. In: CAMPBELL, S.; FAINSTEIN, S. *Readings in planning theory*. Malden/Mass; Blackwell Publishers, 1996. p. 234-257.
- LEFEBVRE, H. The Right To The City. In: KOFMAN, E; LEBAS, E. (Ed.). *Writings on Cities*. London: Blackwell, 1967. p. 63-184.
- _____. *A Revolução urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.
- _____. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.
- _____. *Espaço e Política*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.
- MARCUSE, P. Whose Right(s) To What City? In: BRENNER, N.; MARCUSE, P.; MAYER, M. *Cities For People, Not For Profit*. London: Routledge, 2012. p. 24-41.
- NUNES, E. *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 2003.
- POLANYI, K. *A Grande Transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- PORTER, M. E. The Competitive Advantage of the Inner City. *Harvard Business Review*, Harvard, p. 55-71, may/june 1995.
- _____. What is Strategy? *Harvard Business Review*, Harvard, p. 61-78, nov./dec. 1996.
- RANDOLPH, R. A Nova Perspectiva do Planejamento Subversivo e Suas (Possíveis) Implicações para a Formação do Planejador Urbano e Regional: o caso brasileiro. *Scripta Nova*, Barcelona, v. X, p. 98-110, 2008.
- RIBEIRO, L, C, Q.; SANTOS JR., O. A. Desafios da Questão Urbana. Governança Empreendedorista e Megaeventos Esportivos: reflexões em torno da experiência brasileira. *O Social em Questão*, v. XVI, n. 29, p. 23-42, 2013.
- SANDERCOCK, L. *Making the Invisible Visible: a multicultural planning history*. Berkeley: University of Califórnia Press, 1998.
- SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.). *Os Planos Diretores Municipais Pós-estatuto das Cidades: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das metrópoles, 2011.
- _____; SANTOS, M. R. M. Megaeventos e o Direito à Moradia: questões e reflexões no contexto do Rio de Janeiro. In. OLIVEIRA, F. L. et al. *Grandes Projetos Metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.
- STEINBRINK, M.; HAFERBURG, C.; LEY, A. Festivalisation and urban renewal in the Global South: socio-spatial consequences of the 2010 FIFA World Cup. *South African Geographical Journal*, v. 93, n. 1, p. 15-28, 2011.
- THEODORE, N.; PECK; J. ; BRENNER, N. Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, Santiago de Chile, n. 66, p. 1-11, mar. 2009.
- UNITED NATIONS. Human Rights Council. *Report of the Special Rapporteur on*

adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context. Geneva: United Nations Human Rights Council, dec. 2011.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. B. *A Cidade do Pensamento Único*. Desmanchando Consensos. Petropolis: Vozes, 2009. p. 75-103.

_____ et al. O plano popular da Vila Autódromo, uma experiência de planejamento conflitual. *Anais do XV Encontro Nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro: ANPUR, 2013. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4316/4186>>. Acesso em: 22 nov. 2014.

Investimentos em infraestrutura social no “novo desenvolvimentismo”: atuação do BNDES e perspectivas futuras

Adriana Barbosa Dantas Zeraik
Renato Berer

O presente artigo se propõe a analisar a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) diante das políticas de Estado que surgem a partir da visão neodesenvolvimentista estruturada nos anos 2000 no Brasil. Para isso, serão analisadas também as políticas praticadas nas décadas anteriores, especificamente no período do chamado desenvolvimentismo brasileiro, que no caso do BNDES se reateria no período compreendido entre os anos 1952 e 1979. Em seguida, será apresentada a evolução dos investimentos feitos com o apoio do BNDES no período do chamado novo desenvolvimentismo. Ênfase será dada aos investimentos em infraestrutura social.

Desde já, no entanto, convém esclarecer o que se conceituará como novo-desenvolvimentismo. De acordo com Bastos (2012), existem “... duas visões básicas a propósito do desenvolvimento capitalista depois da crise do neoliberalismo no Brasil: o desenvolvimentismo exportador do setor privado (“novo desenvolvimentismo”) e o desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado (“social-desenvolvimentismo”). Ambos resgatam o papel do Estado na orientação do modelo de desenvolvimento, mas com modos diferentes de relação com o mercado”. Ainda que vários autores diferenciem essas nomenclaturas, aqui ambas as visões serão tratadas sob o nome “novo desenvolvimentismo”, de forma a manter um alinhamento com o próprio eixo temático do presente livro.

O Desenvolvimentismo e o BNDES

O desenvolvimentismo no Brasil foi um período do século XX caracterizado pela forte presença do Estado no planejamento e na execução da estruturação do país, no sentido de criar infraestrutura, instituições,

estimular a industrialização, sua modernização e expansão, bem como um ambiente propício ao seu desenvolvimento. Destaca-se nessa fase a característica do Estado de ser atuante e interventor, inclusive na definição de setores estratégicos para o crescimento do país.

Segundo Bielschowsky (2011), “o Brasil teve dois ciclos ideológicos desenvolvimentistas. O primeiro foi de 1930 a 1964, e o segundo, de 1964 a 1980”. Ainda segundo o autor,

[...] antes da década de 1980, o desenvolvimentismo era um projeto de industrialização integral, como via de superação da pobreza do subdesenvolvimento, conduzido integralmente pelo Estado. Depois nos anos 1980, passou a uma posição contrária, com a primazia do mercado, e se transformou em corrente hegemônica de pensamento, com estratégias de desenvolvimento e políticas voltadas para a globalização (BIELSCHOWSKY, 2011).

No contexto do BNDES, o desenvolvimentismo mostrou-se mais presente entre os anos 1952 (data de sua criação¹) e 1979. A própria fundação do BNDES, durante o segundo período Vargas (1951-1954), está associada à ideia do desenvolvimentismo, na medida em que o Banco, uma autarquia pública criada para o financiamento endógeno de longo prazo da economia brasileira, passou a ser um instrumento de apoio ao investimento na infraestrutura (energia elétrica e transportes) e na indústria (base), nas suas primeiras décadas, concentrando a maior parte de sua atuação nesses setores considerados primordiais para o desenvolvimento do país.²

¹ Em 1952, foi criado o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE). O “S” de Social só foi incluído mais adiante, no ano de 1982. Utilizar-se-á, porém, em ambas as épocas, o termo BNDES, para simplificar a leitura.

² Essa época coincide com a criação da Petrobras e da Eletrobras, bem como da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), exemplos de empresas que aos poucos vão assumindo o papel inicial do BNDES (de criação da infraestrutura e da indústria de base entendida como necessária ao país), permitindo-lhe diversificar suas vocações de atuação.

[...] a trajetória da economia brasileira evidenciou que a superação de um desenvolvimento tardio também dependia da criação de condições capitalistas de acumulação”, e “dentro desta perspectiva, a criação de um banco de desenvolvimento capaz de superar falhas de mercado, especialmente no que diz respeito ao fornecimento de crédito para setores que demandam é essencial (REDIVO; CARRIO, 2011).

O desenvolvimentismo, portanto, precisava de meios econômico-financeiros para a sua implantação, e o BNDES, a partir de sua criação, passa a poder exercer parte desse papel. Redivo e Carrio (2011) concluem seu estudo afirmando que:

Observa-se ao longo desta trajetória (a do desenvolvimentismo), que o BNDES tem sua atuação vinculada ao Estado, seja na obtenção dos recursos, seja na obtenção de suas aprovações. É da decisão do Estado que as políticas, programas e fundos são operados. Portanto, o BNDES configurou-se como um banco estruturante desenvolvimentista porque havia um Estado estruturante desenvolvimentista.

Desde sua criação, então, o BNDES passou a disponibilizar recursos para as mais diversas áreas. Entre 1952 e 1956, o Banco concentrava aproximadamente 90% de suas aprovações no setor de infraestrutura (transportes e energia elétrica). Já entre 1974 e 1979, a infraestrutura passa a representar cerca de 30% do total aprovado, dividindo espaço com os setores de insumos básicos, equipamentos, outras indústrias e outras atividades (que compõem os outros 70%, aproximadamente).

Tabela 1: Aprovações do BNDES segundo Ramos e Gêneros de Atividade:
1952/1955 e 1956/1960 Valores anuais médios, R\$ milhões de 2011 e %

Setor	1952/1955	%	1956/1960	%
Insumos Básicos	143,18	5,80	2.179,20	37,47
Mineração	-	-	-	-
Siderurgia	32,22	1,30	1.420,35	24,42
Metalurgia	14,32	0,58	114,54	1,97
Química e Fertilizantes	82,33	3,33	552,68	9,50
Celulose e Papel	14,32	0,58	88,77	1,53
Produtos de Minerais Não Metálicos	-	-	2,86	0,05
Equipamentos	53,69	2,17	409,50	7,04
Mecânicos Elétricos	7,16	0,29	91,64	1,58
Material de Transporte	46,53	1,88	317,86	5,47
Outras Indústrias	-	-	2,86	0,05
Têxtil e Calçados	-	-	-	-
Produtos Alimentares	-	-	-	-
Outras	-	-	2,86	0,05
Infraestrutura - exclusive transportes	565,56	22,90	1.858,48	31,95
Energia Elétrica	565,56	22,90	1.858,48	31,95
Outros Setores	-	-	-	-
Infraestrutura – Transportes	1.650,15	66,81	1.222,76	21,02
Ferroviário	1.610,78	65,22	1.182,67	20,33
Rodoviário	-	-	-	-
Hidroviário	39,37	1,59	40,09	0,69
Outras Atividades	57,27	2,32	143,18	2,46
Ensino, Pesq. e Des. Tec.	-	-	-	-
Distribuição	35,80	1,45	143,18	2,46
Outras	21,48	0,87	-	-
Total	2.469,86	100,00	5.815,98	100,00

Fonte: Silva e Cario (2011).

Tabela 2: Aprovações do BNDES segundo Ramos e Gêneros de Atividade: 1968/1973 e 1974/1979 Valores anuais médios, R\$ milhões de 2011 e %

Sector	1968/1973	%	1974/1979	%
Insumos Básicos	9.349,67	35,73	65.287,77	47,72
Mineração	241,02	0,92	2.398,27	1,75
Siderurgia	2.352,93	8,99	29.206,37	21,35
Metalurgia	1.639,41	6,26	6.617,31	4,84
Química e Fertilizantes	2.453,15	9,37	14.303,70	10,46
Celulose e Papel	1.434,19	5,48	7.366,62	5,38
Produtos de Minerais Não Metálicos	1.228,96	4,70	5.395,51	3,94
Equipamentos	2.264,63	8,65	9.111,03	6,66
Mecânicos Elétricos	1.059,53	4,05	6.896,51	5,04
Material de Transporte	1.205,10	4,61	2.214,52	1,62
Outras Indústrias	6.058,91	23,15	15.286,87	11,17
Têxtil e Calçados	1.355,44	5,18	3.345,64	2,45
Produtos Alimentares	1.503,39	5,75	4.889,60	3,57
Outras	3.200,08	12,23	7.051,62	5,15
Infraestrutura - exclusive transporte	1.904,30	7,28	25.342,89	18,52
Energia Elétrica	937,83	3,58	19.801,82	14,47
Outros Setores	966,47	3,69	5.541,07	4,05
Infraestrutura – Transportes	4.433,81	16,94	15.912,09	11,63
Ferrovário	1.713,39	6,55	11.492,60	8,40
Rodoviário	2.099,98	8,02	2.892,24	2,11
Hidroviário	620,45	2,37	1.527,26	1,12
Outras Atividades	2.157,25	8,24	5.870,39	4,29
Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico	813,74	3,11	381,81	0,28
Distribuição	978,40	3,74	2.302,81	1,68
Outras	365,11	1,40	3.185,76	2,33
Total	26.168,56	100,00	136.811,04	100,00

Fonte: Silva e Cario (2011).

Com base nas tabelas acima, também se percebe a paulatina diversificação dos setores apoiados pelo BNDES.

Cabe destacar também que na terceira década de existência do BNDES houve uma inversão entre o percentual de aprovações de financiamento ao cliente público e ao privado. No início da atuação do BNDES, a maior parte do valor das aprovações tinha como cliente o setor público, o que se alterou em favor dos clientes privados nos últimos anos da década de 1970.

Os anos 1980 foram caracterizados pelo baixo crescimento da economia, pelo enfraquecimento do Estado e, ao mesmo tempo, pelo início da entrada do pensamento neoliberal no Brasil. O pensamento desenvolvimentista foi inibido pela instabilidade macroeconômica. No período de hiperinflação, as estratégias nacionais de desenvolvimento não tinham difusão, já que o alvo principal passou a ser o controle da inflação.

Mas o pensamento desenvolvimentista não desapareceu. Foi preservado nas universidades, nas instituições como o BNDES, a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco do Brasil (BB), a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e a Esplanada dos Ministérios. A democracia brasileira não abdicou disso (BIELSCHOWSKY, 2011).

Havia significativa atuação direta do Estado por intermédio de empresas estatais. Estas últimas, no intervalo do primeiro para o segundo período, acabaram por ser reduzidas em quantidade a partir do Programa Nacional de Desestatização (PND), realizado durante o Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992 – Lei No 8.031, de 1990). Como exemplos representativos da desestatização ocorrida, podem ser citados os casos da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), e o da Vale do Rio Doce.

O Novo Desenvolvimentismo e o BNDES

O novo desenvolvimentismo caracteriza-se por uma retomada da agenda desenvolvimentista já no século XXI, porém, atribuindo-lhe uma nova configuração, tanto em função das novas demandas internas identificadas, como em função do próprio contexto nacional e internacional.

Trata-se de um período cujo início pode ser marcado pela transição do plano Real (meados da década de 1990) e pelo estabelecimento de políticas como a de Responsabilidade Fiscal, que possibilitaram uma estabilização da economia, com a redução da inflação, abrindo espaço para uma retomada de projetos de longo prazo de forma mais consistente.

Além das condições prévias de estabilidade econômica, a noção de um Estado complementar ao ^{III}mercado concorre para o estabelecimento de um ambiente propício ao novo desenvolvimentismo. Partindo-se do princípio de que a industrialização nacional não obteve sucesso pleno na solução das desigualdades sociais, o novo desenvolvimen-

tismo defende a adoção de uma estratégia de transformação a partir do estímulo à produção com equidade social, que possibilite compatibilizar o crescimento econômico sustentável com uma distribuição de renda mais equânime.

Passada a década de 1980 e parte dos anos 1990, com as novas políticas macroeconômicas que culminaram na criação do plano Real (Governo Itamar Franco - 1992-1994) e sua consolidação no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), bem como com o conseqüente controle da inflação e do câmbio, esse pensamento começa novamente a ganhar espaço no planejamento das políticas de Estado. No próprio Governo FHC, é criado o Programa Bolsa-Escola, precursor do atual Bolsa Família.

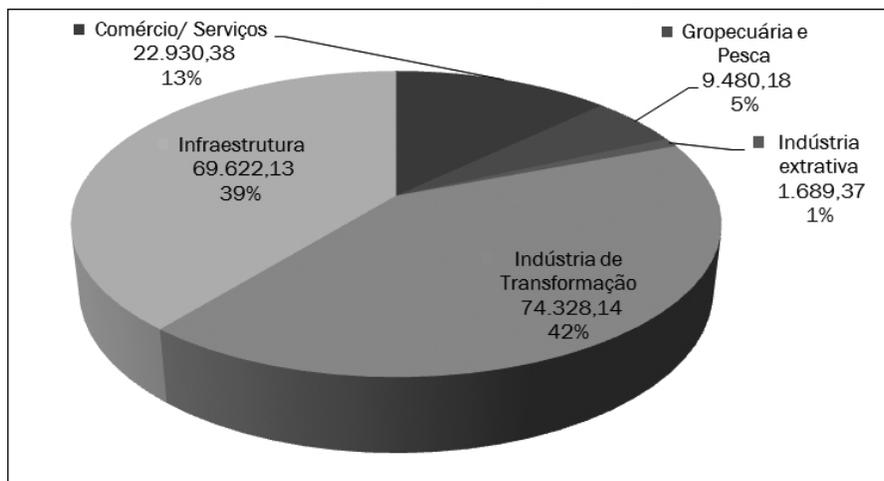
O primeiro governo Lula (2003-2006) já sinaliza uma hipotética retomada do desenvolvimentismo, ou do que se poderia denominar de novo desenvolvimentismo. Nesse período, foi lançado o programa Bolsa-Família (programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza).

O segundo governo Lula, entre 2007 e 2010, foi um período que externalizou a visão de investimento econômico com distribuição de renda, por meio de programas de Governo, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Minha Casa Minha Vida (MCMV), da expansão do crédito dos bancos públicos (CAIXA e Banco do Brasil), e das captações de recursos feitas pelo BNDES. O Governo Dilma Rouseff (2011 - 2014) está dando continuidade à política do Governo Lula.

No contexto do BNDES, o período foi marcado por grandes captações de recursos do Tesouro Nacional, e conseqüentes aumentos na capacidade financeira do Banco, o que lhe permitiu atuar de forma mais ampla no apoio a diversas linhas de financiamento, aumentando significativamente seus desembolsos e garantindo o financiamento aos projetos do PAC nos setores de saneamento ambiental, mobilidade urbana, desenvolvimento urbano, recuperação ambiental, saúde, educação e outros. Esses investimentos foram realizados em todas as regiões brasileiras, com o intuito também de combater as desigualdades regionais existentes.

O gráfico a seguir apresenta a distribuição acumulada de atividades apoiadas pelo BNDES, de 2009 a 2011:

Gráfico 1: Ramo de Atividade do BNDES acumulado de 2009 a 2011 em R\$ (milhões)



A figura a seguir ilustra a segmentação da grade de Linhas e Programas do BNDES, por meio do Financiamento a Empreendimentos (FINEM), no ano de 2012, evidenciando a atual diversidade nas prioridades dadas pelo banco.

Figura 1 – Segmentação da Grade de Linhas e Programas do BNDES em 2012

Agropecuária*	*Produtor rural e cooperativas atendidos na modalidade automática, pelos programas de governo (regulamentação externa)	Indústria
Aquicultura		Bens de Capital
Agroenergia		Equip. de Informática e eletrônicos
Demais casos		Fornecedores Indústria Pesada**
		Complexo da Saúde
		Fornecedores P&G
		Defesa
		Cadeia de Plástico
		Equip. De Transporte (exceto passeio)
		Papel
		Produtos Químicos
		Biocombustíveis
		Siderurgia
		Gás Natural - Exploração, Desenvolvimento, Produção e Processamento
		Couros e Calçados
		Cadeia de Têxtil e Confecções
		HPPC
		Móveis
		Demais Casos
		** Fornecedores da Indústria Pesada inclui Autopeças, Navieças e Fornecedores Aeronáuticos
Infraestrutura	Comércio e Serviços	
“Gargalos Logísticos”	Serviços Essenciais (Públicos)	
Mobilidade Urbana	Serviços Tecnológicos e Economia Criativa (desenvolvimento de software, design, engenharia, cultura, testes, certificação)	
Saneamento (PAC)	Serviços Essenciais (Privados)	
Geração: Renováveis + Gás + Leilão	Serviços Qualificadores	
Transmissão	Condomínios Logísticos	
Ferrovias/Hidrovias/ Dutovias/ Portos/ Aeroportos	Demais Serviços de Cultura	
Operadores Logísticos	Turismo	
Sanemaento (extra PAC)	Comércio e Demais Serviços	
Rodovias (<i>implantação</i>)		
Geração: Não renováveis (dentro do leilão)		
Distribuição (gás e energia)		
Rodovias (Expansão/ Modernização)		
Geração: Não Renováveis (fora do leilão)		
Telecomunicações		
	Comércio Exterior	
	Exim Pós-Embarque	
	Exim Pré-Embarque Tipo 1 (maq. Industriais)	
	Exim Pré-Embarque Tipo 1 (demais BK)	
	Exim Pré-Embarque Tipo 2 (bens de consumo e serviços)	

Fonte: Arquivo do BNDES, 2013.

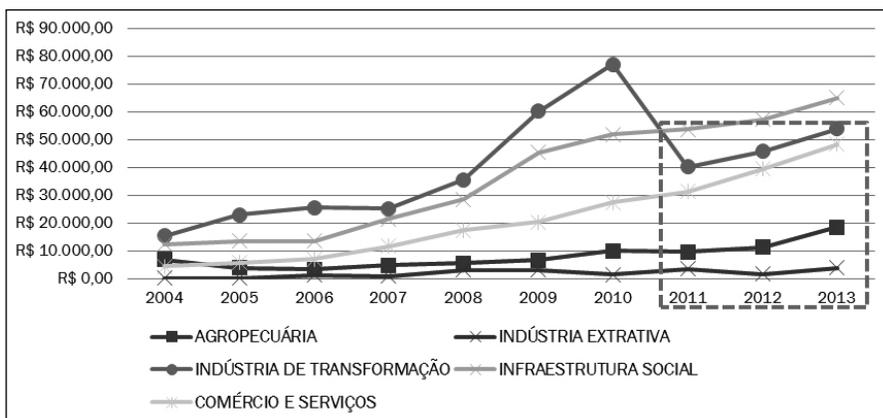
Nesse período, foram estabelecidas metas ambiciosas de erradicação da pobreza extrema, de forma a buscar cumprir os “Objetivos do Milênio”,³ para as quais os programas de transferência de renda foram ampliados significativamente, a exemplo do Bolsa-Família, que em 2009 já alcançara o teto à época estabelecido de 11 milhões de famílias.⁴

Atuação recente do BNDES na redução das desigualdades sociais

Nesse contexto, seria de fato esse papel atual do BNDES uma consequência da emergência do chamado “novo desenvolvimentismo”, em que se ressalta a ampliação do poder do Estado, a retomada do crescimento e a redução da pobreza? Tratando-se de um reflexo desse novo contexto, o BNDES estaria de fato contribuindo para esses objetivos?

Percebe-se, de fato, um real aumento no investimento no setor público por parte do Banco Brasileiro de Desenvolvimento. No entanto, esse aumento ainda pode ser percebido em outros setores apoiados pelo BNDES, com exceção da indústria da transformação, que sofre uma queda nos anos 2010 e 2011, e, em 2012, começa a se recuperar.

Gráfico 2: Desembolsos do Sistema BNDES por setor – R\$ milhões



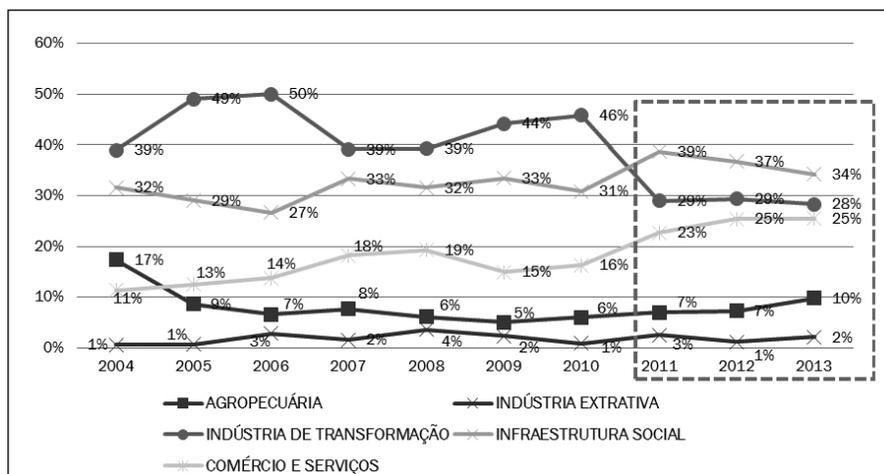
Fonte: BNDES (2014), alterado pelo autor.

³ No ano 2000, a Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu metas para a solução de problemas socioambientais no mundo, a serem atingidas por todos os países até o ano de 2015.

⁴ Rocha (2013). No mesmo ano de 2009, o teto foi ampliado para 13 milhões de famílias, para que se pudesse contemplar a totalidade do público-alvo.

A partir de 2011, o investimento em infraestrutura social (39%) ultrapassou o percentual de desembolso para a indústria de transformação (29%), área à qual o banco usualmente deu grande ênfase. Convém ressaltar que, nos gráficos 2 e 3 aqui analisados, entende-se por infraestrutura social os investimentos realizados em eletricidade e gás, água, esgoto e lixo, transporte terrestre, transporte aquaviário, transporte aéreo, administração pública, educação, saúde e serviço social, artes, cultura e esporte.

Gráfico 3: Desembolsos do Sistema BNDES - percentual de participação por setor

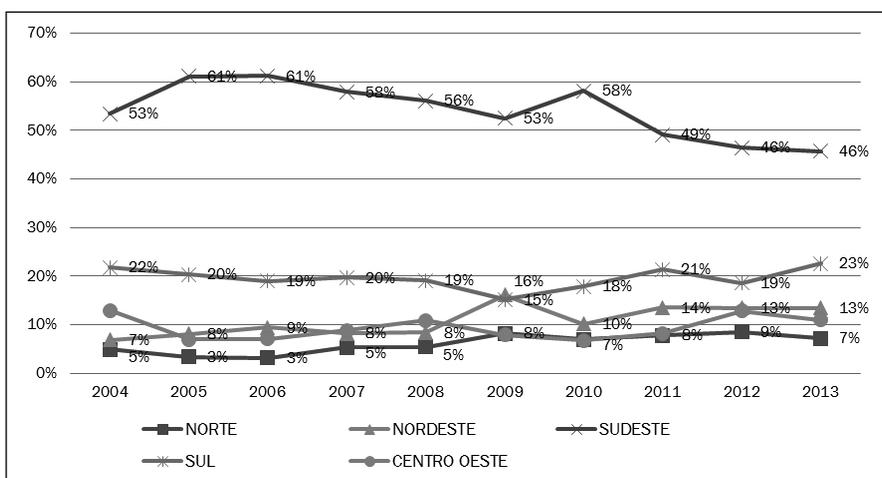


Fonte: BNDES (2014). Base de dados alterada pelo autor.

No entanto, esse aumento de recursos não significou necessariamente uma alteração na localização desses investimentos. Apesar de o percentual de participação dos desembolsos na região Sudeste estar caindo e o das outras regiões estar subindo, a diferença até o presente momento é considerável e ainda deve ser minimizada.

Convém ressaltar que a participação da região Sudeste no PIB brasileiro, em 2010, alcançou o percentual de 55%, segundo dados do IBGE, ou seja, mesmo que o percentual de investimentos nessa região se reduza em detrimento do das outras regiões, há que se considerar que, diante da participação de cada região no PIB, esses investimentos dificilmente tendem a igualar suas participações.

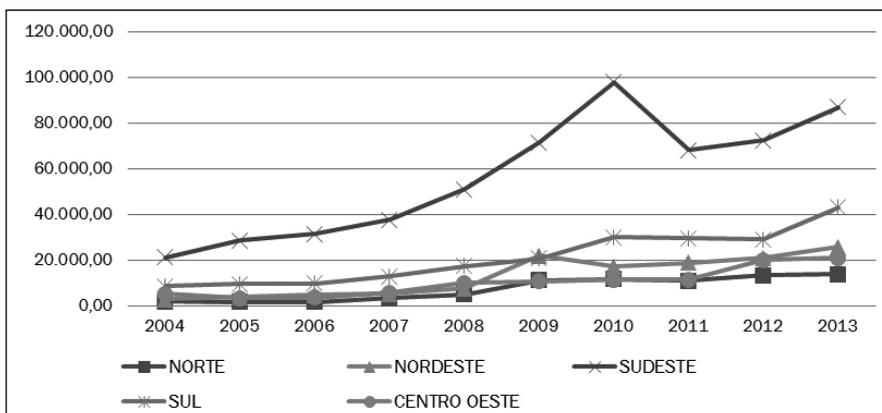
Gráfico 4: Desembolso Anual por Região - BNDES



Fonte: BNDES (2014). Base de dados alterada pelo autor.

Apesar disso, os desembolsos continuam crescendo em todas as regiões, conforme o gráfico a seguir.

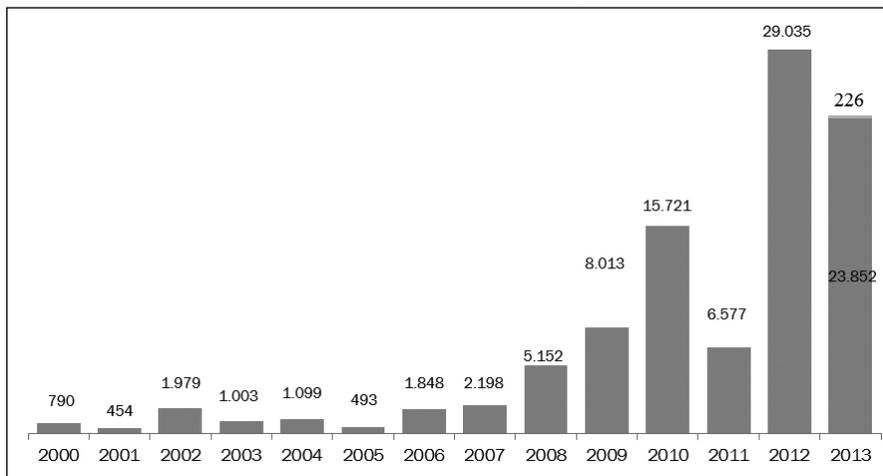
Gráfico 5: Desembolso Anual por Região - BNDES R\$ milhões



Fonte: BNDES (2014). Base de dados alterada pelo autor.

No setor de infraestrutura social, nota-se que a Área de Infraestrutura Social (AS) do BNDES, responsável pelo financiamento de investimentos inerentes ao setor público (mobilidade, saneamento, educação, saúde, segurança e gestão pública, dentre outros), ampliou consideravelmente seu volume de contratação a partir de 2008. No período 2008-2013, foram contratadas operações no valor total de R\$ 88,3 bilhões, ou seja, quase dez vezes o volume contratado entre 2000 e 2007: R\$ 8,8 bilhões.

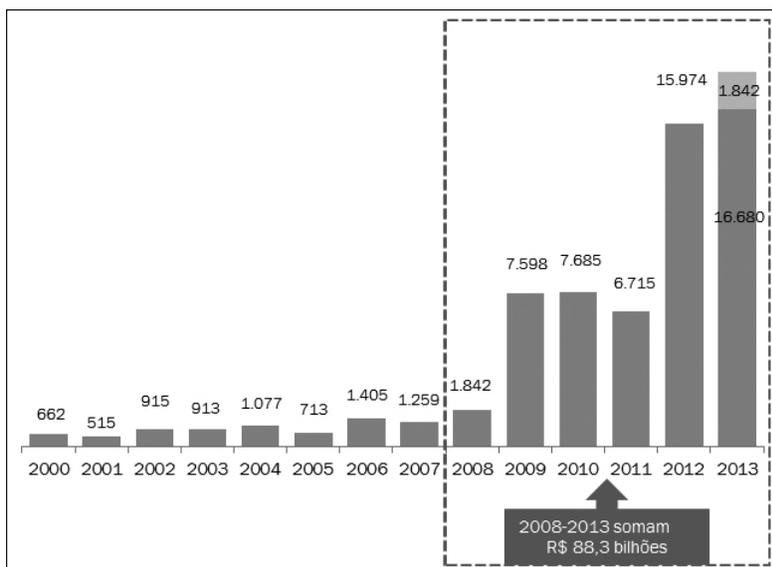
Gráfico 6: Valores de contratação por ano, em bilhões de R\$



Fonte: AS/BNDES, 2013 - Balanço AS 2013.

O desembolso da área também acompanhou o crescimento dessas contratações. Entre os anos 2009 e 2013, em um período de cinco anos, foram desembolsados R\$ 54,652 bilhões, o que corresponde a quase seis vezes o valor desembolsado entre 2000 e 2008 (período de nove anos).

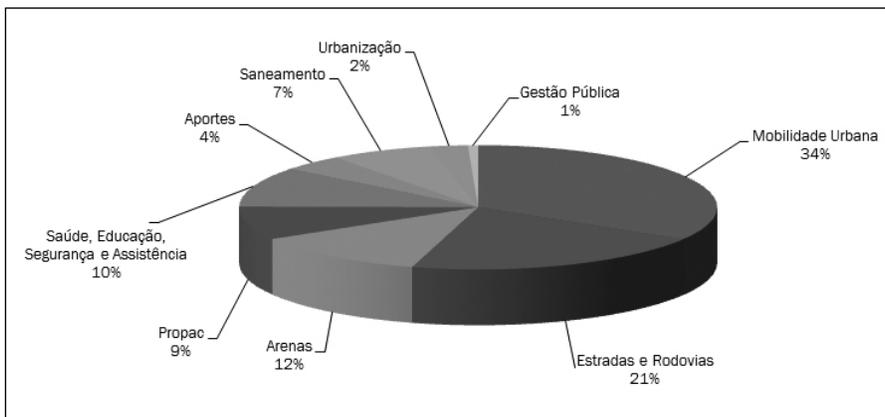
Gráfico 7: Valores de desembolsos por ano, em R\$ bilhões



Fonte: AS/BNDES, 2013 - Balanço AS 2013.

No ano de 2013, os desembolsos em infraestrutura social foram distribuídos pelos setores abaixo:

Gráfico 8: Desembolso 2013 AS/BNDES por setor de investimento (%)



Fonte: AS/BNDES, 2013 – Balanço AS 2013.

Esses investimentos foram, em sua maioria, alcançados por meio de programas e/ou linhas de financiamento do BNDES, tais como: ProIn-veste, Mobilidade Urbana, Saneamento Ambiental e Recursos Hídricos, Projeto Multissetorial Integrado, e BNDES PMAT (Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos).

Os programas e/ou linhas do BNDES, além de sua atuação setorial histórica, passaram também a ser utilizados para financiamento das políticas públicas do governo federal, e, mais recentemente, principalmente, têm contribuído para a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado em 2007, no segundo governo do presidente Lula (2007-2010), e foi pensado como forma de retomar os investimentos nos setores estruturantes do país, de modo a contribuir para o aumento da oferta de empregos e da geração de renda, por meio do aumento do investimento público e privado em obras fundamentais.

Nos seus primeiros quatro anos, o PAC ajudou a dobrar os investimentos públicos brasileiros (de 1,62% do PIB em 2006 para 3,27% em 2010) e ajudou o Brasil a gerar um volume recorde de empregos – 8,2 milhões de postos de trabalho criados no período (BRASIL, 2014).

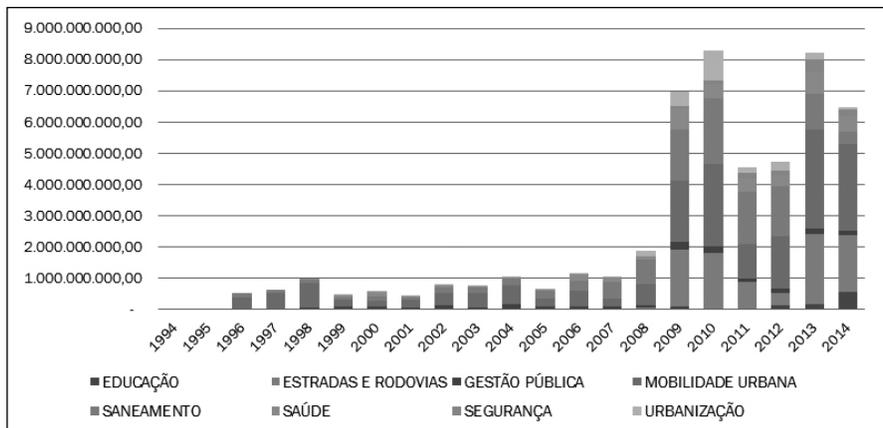
Em 2011, o PAC entrou na sua segunda fase, com mais recursos e mais parcerias com estados e municípios, ainda para a execução de obras estruturantes.

Corroborando nesse sentido, com o intuito também de manter o investimento dos estados durante o período de crise, em 2009 o BNDES criou o Programa Emergencial de Financiamento aos Estados e ao Distrito Federal (PEF/BNDES). R\$ 4 bilhões foram descontingenciados para os 27 estados (Resolução CMN N°3.716/2009), para utilização em despesas de capital. Posteriormente, em 2010, foram descontingenciados mais R\$6 bilhões para o PEF 2 (Resolução CMN N°3.794/2009), também a serem utilizados pelos estados em despesas de capital. Por fim, em 2012, foi lançado o programa Prolnveste, nos mesmos termos dos PEFs, agora com um descontingenciamento de até R\$ 20 bilhões (Resolução CMN N°4.109/2012).

Os recursos do PEF I já foram totalmente desembolsados, e os recursos do PEF II e do Prolnveste ainda se encontram em desembolso. Todos esses recursos foram aplicados em diferentes setores, com destaque para logística (20%), mobilidade urbana (10%), saneamento (3%), saúde (2%) e gestão pública (2%).

Convém ressaltar que esse aumento na diversidade de setores, e até mesmo no investimento em cada setor, não se restringe aos financiamentos provenientes do Prolnveste e PEFs. Todas as outras linhas de financiamento voltadas para o desenvolvimento contribuíram para que o perfil de atuação do BNDES em infraestrutura social fosse positivamente alterado, conforme está disposto no gráfico abaixo.

Gráfico 9: Desembolsos setoriais anuais (R\$)



Fonte: AS/DEURB, 2014.

Esses crescentes investimentos, porém, não estão ocorrendo facilmente. Várias dificuldades estão sendo enfrentadas.

Dificuldades na implementação dos recursos

O aumento crescente de investimentos na área de infraestrutura social, conseqüentemente, traz também um aumento da relação do BNDES com o setor público, seja de forma direta, seja de forma indireta, por meio das parcerias público-privadas e/ou concessões de serviços públicos. O setor público, por sua vez, ampliou sua relação com as empresas privadas.

Em resumo, as relações entre agentes financeiros, gestores e executores se tornaram mais complexas e com a exigência de materializarem seus objetivos de forma cada vez mais rápida. Essa situação acaba por intensificar a dificuldade, por parte de estados e municípios, em fazer uso dos recursos disponibilizados.

Buscando sistematizar essas dificuldades, uma equipe do BNDES, do Departamento de Mobilidade e Desenvolvimento Urbano da Área de Infraestrutura Social (AS/DEURB), fez uma avaliação de uma das suas linhas de financiamento destinada a financiar intervenções de desenvolvimento urbano, o Projeto Multissetorial Integrado (PMI) (DANTAS et al., 2012).

Foram enviados questionários aos municípios beneficiários de recursos da linha PMI, e esses apresentaram como desafios que devem ser combatidos: atrasos das intervenções, alteração dos valores inicialmente previstos e modificação do escopo dos projetos.

Todos esses problemas também são encontrados nas intervenções financiadas pelos outros programas e/ou linhas de financiamento, e sinalizam que o elevado montante de recursos que chegou aos municípios e estados não veio acompanhado de uma preparação prévia desses entes federativos para gerir e dar melhor andamento às obras em execução.

Os recursos ficaram disponíveis em uma velocidade acelerada e ainda precisavam ser utilizados rapidamente. O resultado é que os estados e municípios fizeram projetos às pressas para não perderem esses recursos, contrataram empresas inexperientes para executar as obras e, por fim, a gestão desses entes não estava preparada para acompanhar esses empreendimentos, o que gerou, dessa forma, atraso na execução, aumento no custo dos projetos e demora para beneficiar de fato a população necessitada.

Como consequência dessa situação, os resultados tão almejados

de melhoria das condições sociais brasileiras podem acabar não sendo tão eficientemente alcançados.

A despeito dessas dificuldades, os beneficiários apontaram que os projetos financiados contribuíram para o aumento da oferta de equipamentos públicos, melhoria da infraestrutura de saneamento, mobilidade/ acessibilidade, saúde e habitação. Entretanto, segundo eles ou de acordo com a avaliação do BNDES, ainda se faz necessário um incremento de investimento em emprego e renda, educação e recuperação ambiental.

Além dessa avaliação da linha de financiamento PMI, a Área de Infraestrutura Social está realizando avaliações setoriais e implantando um sistema de monitoramento e avaliação, com o intuito de melhor captar os reais efeitos dos projetos financiados e readequar o financiamento para novos projetos.

Considerações Finais

Diante das considerações feitas ao longo do artigo, pode-se perceber que o desenvolvimentismo e o novo desenvolvimentismo, tanto em um contexto geral como no contexto do BNDES, guardam muitas relações de semelhanças e diferenças, dentre as quais, se destacam:

- a. Presença do Estado na estruturação do país – os dois períodos se assemelham sob esse aspecto, uma vez que o Estado atuou fortemente no primeiro, com o direcionamento de suas políticas para os vetores de desenvolvimento da infraestrutura e da indústria, e na criação de instituições, conforme se destacou anteriormente. Já no segundo período, o apoio direto à infraestrutura e à indústria é substituído, em grande parte, pelo apoio indireto e pelo apoio a empresas privadas, por meio, inclusive, do próprio BNDES, havendo eventualmente uma participação pública, em geral minoritária.
- b. Tendência de diversificação do apoio – desde a criação do BNDES, em 1952, comparando-se as aprovações em cada setor ao longo das décadas que se sucederam até o momento presente, houve um processo claro de diversificação da sua Carteira de Operações. Pode-se dizer, portanto, que o BNDES vem buscando, de forma contínua, e não foi exceção nos dois períodos estudados (desenvolvimentismo e novo desenvolvimentismo), garantir um apoio mais diversificado e abrangente, tanto no que diz respeito aos setores apoiados como quanto à distribuição regional, e até mesmo quanto à capilaridade dos investimentos. O cartão BNDES, criado em 2003,

é um exemplo do aumento da presença do BNDES no apoio aos micro, pequenos e médios clientes.

- c. Em relação à escolha de setores principais como prioridades de atuação para o desenvolvimento do país, em ambos os períodos do desenvolvimentismo e do novo desenvolvimentismo houve uma ampliação significativa dos setores prioritários de apoio do BNDES.
- d. Ainda que o eixo socioambiental estivesse contemplado de forma implícita na visão desenvolvimentista inicial, no novo desenvolvimentismo, como foi tratado anteriormente, esse aspecto ganhou uma nova configuração e passou a ter um papel claro e fundamental nas políticas implementadas no Brasil.

Percebe-se, de fato, que o aumento do investimento em infraestrutura pública no período dito como neodesenvolvimentista é expressivo, o que, sobremaneira, já poderia caracterizar uma configuração nova do desenvolvimentismo. No entanto, para que esses investimentos sociais sejam de fato efetivos, deve-se dar ênfase ao monitoramento e à capacitação técnica, tanto das empresas que executam os projetos como das equipes dos entes federativos que gerenciam a implementação e a manutenção dos mesmos. Sem essas melhorias, há um risco significativo de serem financiados projetos que não sejam, ao fim, efetivos.

No caso específico do BNDES, ainda se faz necessário ampliar o investimento social nas regiões Norte e Nordeste, de forma a minimizar as desigualdades sociais e regionais. As avaliações feitas nas linhas de financiamento vigentes devem direcionar a aplicação de novos recursos, buscando capacitar a gestão pública tanto a produzir bons projetos como a acompanhá-los e mantê-los. Só assim se poderá, de fato, alcançar as melhorias sociais tão almejadas pelo novo desenvolvimentismo.

Referências Bibliográficas

- BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. BNDES Transparente – Estatísticas Operacionais do Sistema BNDES. Brasília: BNDES, 2014. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estatisticas_Operacionais/>. Acesso em: 30 jul. 2014.
- _____. *História*. Brasília: BNDES, s.d. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

- _____. *Balanço Área de Infraestrutura Social*. Brasília: BNDES, 2013. Powerpoint.
- BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, número especial, p. 779-810, dez. 2012.
- BIELSCHOWSKY, R. O Desenvolvimentismo – Do pós-guerra até meados dos anos 1960. In: CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *O Desenvolvimento Econômico Brasileiro e a Caixa: Conferências*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento; Caixa Econômica Federal, 2011.
- BRASIL. *Programa de Aceleração do Crescimento – PAC*. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/>>. Acesso em: 30 jul. 2014.
- DANTAS, A. et al. Projeto Multissetorial Integrado (PMI): uma análise do desempenho da linha de financiamento. *BNDES Setorial*, n. 36. Rio de Janeiro: BNDES, 2012.
- REDE BRASIL VOLUNTÁRIO. Objetivos do Milênio. Disponível em: <www.objetivosdomilenio.org.br>. Acesso em: 27 jul. 2014.
- ROCHA, S. *Transferências de Renda no Brasil – O fim da Pobreza?* – Evolução, efeitos e perspectivas dos programas de renda para os pobres. São Paulo: Elsevier, 2013.
- SILVA, A. R.; CARIO, S. A. F. *O BNDES e as Políticas Desenvolvimentistas – 1952 a 1979*. Florianópolis: UFSC, 2011.

Quarta Parte

Cultura, identidade e conservação

Por que “museu” quando o tema é “cidade”?

Cêça Guimaraens

As cidades são expressivos lugares de ação e, à maneira dos arquivos e bibliotecas, são, também, importantes lugares de memória. Entretanto, diferentemente da suposta inércia dos documentos e livros, nas cidades, pedras e desejos encontram-se em permanente tensão.

É nessa reconhecida base que o patrimônio, talvez o principal “ente” inclusivo da cultura das cidades, se mantém na condição de importante vetor do desenvolvimento individual e coletivo.

Observo na sequência que, na atualidade, a localização física e a situação social não são fatores singulares e tampouco únicos para a determinação das semelhanças e diferenças entre as populações. Centro e periferia, apesar das permanentes injustiças geradas em desigualdades econômicas e culturais, são conceitos que foram revistos na sociedade eletrônica global.

Tenho em vista, com essa afirmação, que a complexidade das formas de produção e reprodução dos espaços de vida estabelece possibilidades reais de mobilização social e movimentação espacial, as quais agregam poder aos moradores e usuários da cidade contemporânea.

Para o bem e para o mal, a desindustrialização e a informalização desativaram e dispersaram atividades e desestabilizaram os valores antes universais e atemporais. As mudanças dos padrões de bem-estar desagregaram famílias e indivíduos, que, assim, perderam os referenciais de socialização, incluindo, dentre essas perdas, as coisas identitárias e tradicionais.

No entanto, em movimentos de resistência, artistas, produtores culturais e diferentes segmentos da população ampliaram, desde as últimas décadas do século passado, a quantidade de espaços de cultura e a qualidade das programações.

Na medida em que a riqueza imaterial gera riqueza material, os novos museus e as transformações físicas e programáticas dos museus existentes, ao lado das exigências contemporâneas de uso e de conservação das características formais identitárias, transformaram as ações

de proteção da ambiência arquitetônica e urbanística histórica em elo da cadeia do desenvolvimento.

Nesse contexto de exceção, os edifícios históricos das áreas centrais são objetos de interesse, pois, além de identificarem os usos e vocações pretéritas, essas construções guardam e promovem os acervos mais significativos dos momentos de constituição das cidades.

Ao mesmo tempo lugares de lazer e de produção de conhecimento, os espaços museológicos fazem parte da indústria de cultura e do turismo, e complementam o sistema educacional.

Por outro lado, os delírios de renovação das cidades e as novas formas arquitetônicas expandem-se incessantemente, fazendo a glória dos governantes e a desgraça dos urbanistas, acirrando as críticas dos intelectuais e dos historiadores em escala mundial.

Entretanto, sacralizada ou banalizada, a aventura da patrimonialização de todo o existente agregou a musealização das cidades e dos territórios das comunidades ao cotidiano das populações.

Além da guarda e conservação dos produtos tornados os mais valiosos, porque ali depositados com intenções claras e até mesmo excludentes, os edifícios e entornos dos museus são marcos significativos das ações constituintes do “urbano”, possibilitando, para diferentes grupos sociais, leituras e releituras das lembranças e dos esquecimentos.

Desse modo, fundamenta-se a consciência de que “[...] a urgência está antes de mais nada na abertura do museu ao meio, no estudo da sua relação orgânica com o contexto social que lhe dá vida” (MOUTINHO, 1996, p. 7)

E, no que diz respeito à ação dos museus de comunidades, destaca-se que “aí estaria aberta uma rede de trocas de competências culturais e visões de mundo, dissolvendo velhas equações corporativas em novas e necessárias maneiras de fazer política e de formular políticas culturais” (HOLLANDA, 2005, p. 32).

Musealizando a cidade

As teorias conservacionistas e os sistemas formais arquitetônicos e urbanísticos recentes expressaram as relações da Arquitetura com a preservação do Patrimônio das cidades e a Museologia.

Os princípios da Museologia Social e as prescrições preservacionistas estão inscritas em documentos emitidos em reuniões de orga-

nismos internacionais.¹ Esses documentos e as Recomendações da UNESCO tiveram, desde a década de 1930 até a década de 1970, papel fundamental.

No âmbito dos Congressos Internacionais da Arquitetura Moderna (CIAMs) especialmente em 1951 no VIII CIAM realizado em Hoddesdon, Inglaterra, foram desenvolvidas discussões sobre o centro ou “coração da cidade moderna”, quando os novos desenhos do novo centro cívico “incorporaram” a permanência do centro histórico.

O último CIAM, em 1954, revelou que a preocupação com a cidade “tratava de implantar uma utopia do possível, aceitando as preferências e as necessidades das pessoas.” Buscava-se, então, “encontrar uma relação precisa entre forma física e necessidade sociopsicológica” da população, produzindo uma arquitetura da diversidade e pluralismo cultural (MONTANER, 1997, p. 30, 71).

À época, os arquitetos representavam em seus projetos as ideias humanistas que privilegiavam a afirmação das identidades. Ao associarem as construções novas aos contextos existentes e respeitarem as vizinhanças, promoviam a crise dos princípios da Carta de Atenas. Essas experiências urbanísticas de forte conotação contextualista se fortaleceram a partir da década de 1970, quando o *revival* historicista e vernacular “pretendia assegurar uma comunicação da arquitetura com o usuário” (MONTANER, 1997, p. 180).

Processos de transformação de uso de edifícios históricos declararam a falência das estruturas funcionalistas. Mas, observa ainda Montaner (1997, p. 190):

[...] também é certo que a defesa da tradição feita com rigor e espírito progressista criou um notável paradoxo e rompeu na arquitetura, tal como sucedeu em outras disciplinas, com as diferenças estabelecidas entre os conceitos de tradição e modernidade.

A grande quantidade de intervenções em conjuntos históricos fez com que mudanças significativas dos usos originais transformassem

¹ Os documentos e cartas patrimoniais são textos em que estão registradas as ideias, resoluções e propostas discutidas em congressos e encontros de especialistas sobre proteção e conservação do patrimônio cultural. Esses encontros foram realizados de modo periódico a partir de 1930. Promovidas pelas instituições competentes, as discussões geram diretrizes e orientações, e também delimitam focos, fronteiras e recomendações para as ações em âmbito mundial, nacional e local.

de modo radical edifícios e sítios antigos, espetacularizando também esses lugares. Nesse sentido, as formas de utilização das construções e lugares históricos poderiam ser apropriadas analogamente aos atos de “museificar” e “musealizar” os edifícios e a cidade.

Ainda seria possível afirmar que a arquitetura que utiliza a história de maneira crítica e em termos dinâmicos, ou seja, em processo de musealização, se opõe à arquitetura nostálgica e museificante. Assim, a museificação seria “uma equivocada vontade em excesso conservacionista de integração ou reconstrução de tecidos que conformou uma tendência historicista na qual o caminho da modernidade foi perdido” (MONTANER, 1997, p. 181).

Entretanto, há também que dizer que o fazer arquitetônico é um ato criativo, cuja finalidade seria, em essência e por princípio, a radical renovação do espaço físico existente; e, na sequência, destacar que a Museologia é uma disciplina em aberto, fundamentada em releituras constantes e interdisciplinares da história e da memória das ações humanas.

Tanto em termos de ação efetiva quanto de elaboração teórica, Arquitetura e Museologia atuam com base no reconhecimento da importância da dimensão física na constituição do espaço social. A Museologia, diferentemente da Arquitetura, estaria direcionada para a produção, reprodução e institucionalização de progressivas apropriações e representações sociais das coisas do mundo estabelecido.

Do ponto de vista de tais assertivas, decorreria a distinção entre os sentidos de museificar e musealizar; pois, quando a necessidade de dar sentido à forma nova — e a preservação de patrimônios é problema aí incluído —, os valores da dinamicidade da representação e do uso das coisas e lugares, da mesma forma que a relevância da ancianidade material dos objetos e monumentos, são aspectos a serem observados de maneira integrada.

Os vocábulos “museificar” e “musealizar” estão aqui registrados com base em interpretações dos sentidos tradicionais e dinâmicos que estão impressos nas práticas do campo da proteção dos lugares patrimoniais.

Desse modo, observo que, quando esses vocábulos são aplicados no âmbito do campo arquitetural, à medida que o foco é o entendimento do ente “museu”, associado ao lugar “cidade”, “museificar” teria a acepção de cristalizar, congelar ou mumificar os objetos e as representações de acontecimentos e atos herdados do passado. “Musealizar” poderia referir-se aos processos em que há o incentivo tanto para novas leituras das coisas do passado quanto para a identificação de novas coisas memoráveis,

entre as quais se incluem os espaços físicos destinados às manifestações das culturas de diferentes grupos humanos (GUIMARAENS, 2011).

Maurício Abreu, professor e geógrafo, ao buscar compreender melhor a valorização atual do passado, “ou do que sobrou dele” nas “instituições de memória”, incluiu nessas os “conjuntos espaciais” ou seja, as estruturas físicas. Nesse sentido, registra-se aqui que, no Brasil, a importância devida ao passado “foi muito menos ‘paralisante’ que na Europa” e que, segundo o projeto modernizador do século 19, “olhou-se para o passado apenas para ‘cimentar’ a identidade nacional que estava então sendo forjada” (ABREU, 1998, p. 22).

Daquela intenção modernizadora, aqui adjetivada museificante e musealizante e executada com sucesso desde o início da República, resultam as intervenções que constroem novos monumentos e destroem grande parte das representações dos valores urbanísticos e arquitetônicos nas cidades brasileiras.

Assim, ao considerar a “esquizofrenia” das iniciativas preservacionistas patrimoniais em que foram mantidos certos testemunhos do passado e em que, ao mesmo tempo, foram consolidadas as ideias de futuro, o que geraria a inércia e a dinamicidade das ações transformadoras das nossas cidades, tais interpretações podem ser ainda explicadas com as afirmações conclusivas de Abreu: “a memória das cidades está sendo produzida a cada dia” (ABREU, 1998, p. 29).

Então, no sentido restrito, museificar é um termo que sugere paralisia e inércia, ou seja, resistência negativa. E musealizar, em sentido amplo, seria o processo de elaborar situações que contêm as possibilidades de conhecer e reconhecer tanto os fatos e atos dos grupos e indivíduos sempre lembrados quanto também dos sempre esquecidos.

Para compreender a diferenciação de tais processos, recorro ainda a Henri-Pierre Jeudy (2005) que, ao refletir sobre a poética dos espaços e coisas antes abandonadas, mas que foram recentemente apropriadas na condição de novos patrimônios, refere-se ao museu e à “tarefa da transmissão” a esse inculcada na década de 1980.

Desse modo, ao observar o significado pretensamente democrático da constituição dos novos patrimônios industriais que passariam a ser percebidos na condição de museus, esse autor afirma que a “‘cristalização’ coletiva em torno da defesa dos patrimônios permitia dar certa consistência social aos programas políticos” (JEUDY, 2005, p. 26).

Ao admitir que “cristalizar” pode ser a metáfora de museificar, verifico que Jeudy (2005, p. 108) também se refere à contingência das

intervenções urbanas e arquitetônicas, destacando as possibilidades de percepção sensível das formas físicas públicas, dizendo que “a cidade, apesar da ‘uniformização’ de sua configuração produzida pela semelhança dos projetos urbanos, torna sempre possível a ‘subversão’ do olhar [...]”

Portanto, ele também observa que tudo é possível na cidade, pois, dadas as constantes mudanças, ela “é sempre o território da contingência absoluta”.

No entanto, ao tratar do papel da arte na rua das cidades e das incertezas que as mudanças provocam, ele prossegue afirmando que:

Se a obra de arte é um símbolo vivo dessa contingência existencial, então sua “apresentação durável” no espaço público responde à necessidade de representar – de uma maneira, apesar de tudo, tranquilizadora – as incertezas do futuro. [...] Não são mais o acidente ou o acaso que viriam a perturbar a ordem das representações impondo a soberania de seu poderio exterior e inesperado, provocando os efeitos de uma contingência radical; é o mergulho da crença da “incerteza controlada” que cria a nova ambiência estética da cidade e da vida cotidiana (JEUDY, 2005, p. 108).

A condição estética da arquitetura, constantemente transformada em história, expressaria a “incerteza controlada”, tornando-se, portanto, a plataforma herdada em que estariam harmonizados os processos de museificação e musealização.

Nessa mesma perspectiva, mas agregando a certeza de que, no museu, é o sujeito quem imprime significado e valor às coisas expostas, Bahia (2010) destaca o risco do “determinismo ideológico” no trabalho de organizar, sistematizar e divulgar o conhecimento sobre a cidade, sugerindo que “musealizar a cidade” – com a aceção de colocar a cidade no museu –, é, portanto,

[...] “eleger” como acervo museológico edifícios, conjuntos urbanos, patrimônios ambientais, objetivando possibilitar múltiplas leituras e visões, produzir e socializar informação e conhecimento, ampliando o acesso à cultura, respeitando o direito à cidade, à arquitetura da cidade, à consciência da cidade e à memória individual e coletiva.

Abreu, por sua vez, sugere que, na atualidade, as estratégias de musealização do espaço urbano real estariam a buscar as representações físicas e os registros documentais das lutas, conflitos e contradições dos processos de formação de lugares onde grupos, sucessivamente, lembraram e esqueceram os próprios passados.

Então, é possível admitir que, no sentido da musealização das cidades, as representações das memórias coletivas, individuais e históricas deveriam ser integradas de modo a possibilitar a perene reconstrução da memória do presente (ABREU, 1998, p. 24-29).

Assim, quando se trata de observar o Patrimônio em termos dos processos de museificação e musealização do espaço urbano e dos territórios identitários, matérias essenciais às práticas da Nova Museologia, há que se referir à harmonia social do ponto de vista antropológico, o que poderia implicar não apenas a identificação das coerências, mas, também, o reconhecimento das incongruências dos agentes acríticos e dos sujeitos críticos. Em tal contexto, apesar dos arquitetos e museólogos, a sociedade estaria cotidianamente produzindo e promovendo, quaisquer que sejam as funções e categorizações simbólicas, o reconhecimento dos diferentes tipos de saberes e fazeres humanos.

Nesse sentido, a Convenção para a salvaguarda do patrimônio imaterial de 2003 é, dentre os documentos de referência sobre a proteção de bens culturais, o que melhor registra a abordagem antropológica dos vestígios do passado e das coisas do presente (IPHAN, 2004, p. 371).

Essa abordagem articula ritos e mitos com os lugares de memória. Assim, quando estabelecida a impossibilidade de adquirir a condição de monumento, os bens imateriais se tornam apenas instrumentos constituintes da harmonia social.

Porém, apesar disso, seria possível afirmar que as ações e as coisas das culturas imateriais significariam e refletiriam simultaneamente, em todos os casos, a “harmonia” e a “desarmonia” sociais, traduzindo e sintetizando a integração de tradição e modernidade.

Para ampliar a compreensão do significado desse embate, em que também está fundamentada a sincronia entre a inércia e o dinamismo, adoto o pensamento de Cristina Bruno que, citando Waldísia Rússio Guarnieri, entende que a musealização pressupõe ou implica preservar. Essa autora também considera que a preservação é uma ação museológica que aproxima objetos e homens e, assim, revitaliza o fato cultural.

[...] a preservação proporciona a construção de uma memória que permite o reconhecimento de características próprias, ou seja, a identificação. E a identidade cultural é algo extremamente ligado à autodefinição, à soberania, ao fortalecimento de uma consciência histórica (BRUNO, 1997).

Assim, a historicidade é um dos elementos de construção de memória. Nesse sentido, a História pode ser mobilizada como modo de acirrar ou limitar os processos de construção de memórias e identidades.

Museificar seria limitar a história.

Então, sob prisma oposto, musealizar seria garantir e permitir a historicidade das coisas e dos lugares, pois, além de definir e categorizar os patrimônios históricos, musealizar significaria reconhecer as diferenças temporais de modo positivo.

Admite-se, entretanto, que o reconhecimento das diferenças sugere a primeira acepção do que é “moderno”, ou seja, do que possui historicidade. Em tal acepção, o que é “antigo” é o que teria “história”, e o que é moderno seria o que é dinâmico, radical e originalmente novo.

O espaço urbano e o museu

O principal papel das instituições de cultura seria “acirrar” a relação entre história e cidadania para revelar, idealmente, a condição de espaço museológico das cidades no cotidiano dos cidadãos e a excelência pedagógica desses lugares originais.

Desse ponto de vista, a requalificação efetiva de áreas centrais das cidades resultaria de ações que devolvem aos habitantes e aos usuários o sentido de urbanidade e historicidade. Assim, a espetacularização do espaço urbano por meio da promoção da morfologia singular dos edifícios de museus também seria outro foco representativo das ideias que articulam museologia, patrimônio e arquitetura.

Para compreender tal “fenômeno”, recorro a Françoise Choay que analisa as diferentes formas de tratamento dadas aos monumentos e malhas urbanas das cidades antigas nas teses que constituíram o urbanismo moderno.

Choay (2001, p. 179-180) afirma que a noção de patrimônio urbano foi gerada na “contramão” dos processos de “urbanização dominante” das cidades, acrescentando que aquela noção é “o resultado de uma

dialética da história e da historicidade que se processa entre três figuras (ou abordagens) sucessivas da cidade antiga.”

Portanto, interpreto que, segundo essa autora, as ideias e as contradições dos processos de destruição das cidades pré-industriais e da configuração funcionalista do urbanismo moderno, a partir de 1860 e até meados do século 20, resultaram dos processos de transformação da história e da historicidade, ou, em outras palavras, dos processos da inércia (resultados da cristalização da história) e do dinamismo (produto da historicidade perenemente constituída).

Em tal contexto de ações reflexivas e práticas, surgiram as figuras de cidade denominadas por Choay “memorial, histórica e historical”, as quais são representativas das ideias de John Ruskin, William Morris, Camilo Sitte, Violet-le-Duc e Gustavo Giovannoni, “pais fundadores” das teorias do patrimônio urbano moderno.

Para esses personagens, ajustadas ou negadas as escalas físicas do edifício, da cidade e do território, e revistos os equívocos de interpretação, a conservação das estruturas tradicionais e modestas, a permanência da beleza urbana concebida pelos mestres antigos e a função hermenêutica do uso dos diferentes tipos arquitetônicos e sistemas espaciais antecedentes seriam fatos indutores da harmonia formal, perfeitamente aplicáveis às metrópoles contemporâneas.

A verificação de tais conjunções pode ser comprovada na contribuição das teorias urbanísticas de Gustavo Giovannoni (1873-1943), na Carta de Atenas de 1931 e na participação dele no desenvolvimento, definição e atribuição de valor de uso museológico aos conjuntos urbanos antigos.

A figura da cidade histórica ou museal foi representada na cidade antiga entendida na condição de “objeto raro, frágil, precioso para a arte e para a história e que, como as obras conservadas nos museus, deve ser colocada fora do circuito da vida” (CHOAY, 2001, p. 191).

Assim consideradas, as estruturas antigas ameaçadas seriam conservadas museologicamente. Entretanto, a cidade histórica tornou-se a cidade museificada, pois, face às transformações urbanas aceleradas, o “congelamento” induziu a estetização das diferenças para harmonizar e transcrever idealmente apenas as histórias míticas e as grandes narrativas.

Do ponto de vista de Choay, a cidade histórica e a conservação museal das estruturas urbanas foram renegadas pelos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAMs). Observa-se, portanto, mais uma vez, que Le Corbusier, ao idealizar Paris no Plano Voisin em 1925,

à maneira de Haussmann, apesar de dissolver a malha urbanística dos velhos bairros e aumentar consideravelmente o gabarito dos edifícios, conservaria alguns monumentos.

Entretanto, ainda segundo Choay (2001, p. 194), a manutenção da Notre Dame, do Arco do Triunfo e da Torre Eiffel no Plano Voisin, também seria uma espécie de “inventário que já anunciava a concepção midiática dos monumentos antigos”.

Então, as escolhas dos locais a serem preservados – patrimonializados e tornados monumentos, mas também, instrumentos –, seriam fundamentadas em concepções de História que registram os fatos, as visões de mundo e os produtos da cultura de modo estético e ideológico.

Nessa perspectiva, a cidade histórica estaria enquadrada em trama rígida e estática. Assim, depreender-se-ia que a cidade museal seria o “lugar” da museificação e do “congelamento” da história, hoje ato impensável?

No plano internacional, a primeira resolução em que se tratou de monumentos históricos no século 20, a conhecida Carta de Atenas, foi elaborada na reunião da Sociedade das Nações realizada em 1931, e as atas apenas foram publicadas em 1933.

Na Carta de Atenas, as recomendações para a utilização dos monumentos visavam assegurar o uso perene dos monumentos, desde que fosse respeitado o “caráter histórico ou artístico dos mesmos” (IPHAN, 2004, p. 13).

Estabelecidos o destaque e a atenção à relação entre os monumentos do passado e a cidade moderna, o documento também ressaltava, na mesma medida, o direito de propriedade e a função social do patrimônio.

Segundo as observações dos historiadores, essas recomendações explicitavam de forma inovadora que os monumentos pertenciam à “coletividade” e que, portanto, essa coletividade, ou grupo, supostamente coeso e homogêneo, teria o dever de compartilhar a responsabilidade de preservá-los.

O sentido da musealização do espaço urbano pode também ser observado nessa Carta, quando aí é afirmado o respeito ao “caráter e à fisionomia das cidades, sobretudo nas vizinhanças dos monumentos antigos, cuja proximidade deve ser objeto de cuidados especiais.” Essa noção de ambiência também continha referências à preservação das “perspectivas pitorescas” e ao uso de “vegetação conveniente ao caráter antigo dos monumentos”, expressando ainda a ideia de expografia urbana (IPHAN, 2004, p. 14).

O papel da educação e as ações de cooperação das comunidades dos estados, por meio do Pacto da Sociedade das Nações, também foram temas tratados nessa conferência. Os componentes da reunião estavam “profundamente” certos de que os “sentimentos” de “respeito e de interesse dos próprios povos” pela proteção dos “testemunhos de toda a civilização” seriam cultivados e ampliados por meio das ações do poder público e dos educadores (IPHAN, 2004, p. 17).

A segunda Carta de Atenas, a do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM) de 1933, é um texto em que a cidade e a região se tornam os focos de análises conjunturais de ordem conceitual e prática no sentido do projeto e da gestão (IPHAN, 2004, p. 21-68). Portanto, esse é um documento seminal para a formação da teoria e da prática do planejamento urbano moderno.

A liberdade e a vida em que seriam “conciliados os dois princípios contraditórios que regem a personalidade humana: o individual e o coletivo” (IPHAN, 2004, 22) foram valores associados aos aspectos econômicos e políticos e às características biológicas e psicológicas que os grupos e as sociedades urbanas tinham em comum.

O espaço físico e o espaço social, ou seja, os contextos geográficos, políticos e econômicos eram vistos de modo complexo e entendidos na condição de modeladores das atitudes mentais. Da mesma forma, os “empreendimentos” seriam diferentes em virtude dos modos de ver e da razão de viver das “raças”.

Assim, até mesmo nas características das cidades de “formato incerto”, “a proporção, a hierarquia e a conveniência” foram vistas na condição de regras humanas em que se denotava “civilização” e “bem-estar” (IPHAN, 2004, p. 25).

Ao relacionar as mudanças e o dinamismo das cidades, a Carta de 1933 registrava que:

A História está inscrita no traçado e na arquitetura das cidades. Aquilo que deles subsiste forma o fio condutor que, juntamente com os textos e documentos gráficos, permite a representação das imagens sucessivas do passado [...] À medida que o tempo passa, os valores indubitavelmente se inscrevem no patrimônio de um grupo, seja ele cidade, país ou humanidade; a vetustez, não obstante, atinge um dia todo o conjunto de construções ou de caminhos. A morte atinge tanto as obras quanto os seres. Quem fará a discriminação entre aquilo que deve subsistir

e aquilo que deve desaparecer? O espírito da cidade formou-se no decorrer dos anos; simples construções adquiriram um valor eterno, na medida em que simbolizam a alma coletiva [...] (IPHAN, 2004, p. 25-26).

Ao constatar as condições injustas dos ambientes onde eram construídas as habitações modestas, os quais se diferenciam dos lugares em que eram localizadas as ricas, os arquitetos do CIAM de 1933 afirmaram que:

É preciso tornar acessível para todos, por meio de legislação implacável, uma certa qualidade de bem-estar, independentemente de qualquer questão de dinheiro. É preciso impedir, para sempre, por uma rigorosa regulamentação urbana, que famílias inteiras sejam privadas de luz, de ar e de espaço (IPHAN, 2004, p. 30).

As recomendações também tratavam das instituições coletivas que eram consideradas prolongamentos da habitação, pois deveriam estar localizadas nas proximidades dos setores de moradia. Dentre essas, estariam as escolas,

[...] às quais se somarão organizações intelectuais e esportivas destinadas a proporcionar aos adolescentes a possibilidade de trabalhos ou de jogos adequados à satisfação das aspirações próprias dessa idade [...] (IPHAN, 2004, p. 31).

Além disso, a preocupação com as construções de uso comunitário incluía os “centros de entretenimento intelectual”, programas arquitetônicos que deveriam fazer parte dos planos de renovação das cidades e também dos setores habitacionais.

A densidade, resolvida com os arranha-céus, e a qualidade da legislação urbanística associavam os programas de cultura, entretenimento e lazer ao estatuto do uso dos espaços abertos públicos.

De modo quase moralista e indutor do sentimento cívico, os espetáculos, concertos e teatros ao ar livre, configurariam “[...] destinação fecunda das horas livres (a qual) forjará uma saúde e um coração para os habitantes das cidades” (IPHAN, 2004, p. 42).

Dentre as atividades de trabalho estava incluído o artesanato, que deveria ser praticado nos pontos mais densos das cidades. Nesse

sentido, segundo a Carta de Atenas, o artesanato, embora considerado diferente da indústria,

[...] emana diretamente do potencial acumulado nos centros urbanos. O artesanato de livros, joalheria, costura ou moda encontra na concentração intelectual da cidade a excitação criadora que lhe é necessária (IPHAN, 2004, p. 46).

A seção da Carta de Atenas destinada à avaliação do contexto e às soluções para a conservação e demolição do patrimônio histórico das cidades reafirma e amplia as recomendações citadas, na medida em que registra o compartilhamento das responsabilidades e sugere soluções conciliatórias para edifícios e conjuntos monumentais.

A assertiva com a qual os autores desse documento buscaram expressar de modo claro as preocupações com “a miséria, a promiscuidade e a doença” instaladas em bairros antigos preconizava que: “Um culto estrito do passado não pode levar a desconhecer as regras de justiça social” (IPHAN, 2004, p. 53).

Nesse sentido, as mudanças e as renovações nas cidades deveriam abranger desde desvios e deslocamentos da circulação dos bens até transposições de monumentos, pois o objetivo seria conservar apenas os elementos essenciais.

Entretanto, os componentes do CIAM de Atenas, também afirmaram que:

[...] em nenhum caso, o culto do pitoresco e da história deve ter primazia sobre a salubridade da moradia da qual dependem tão estreitamente o bem-estar e a saúde moral do indivíduo (IPHAN, 2004, p. 53).

Nas Conclusões de Atenas, é possível verificar o cenário restritivo em que trinta e três “ilustram a história da raça branca sob os mais diversos climas e latitudes [...] o crescimento incessante dos interesses privados” e o “maquinismo” seriam os responsáveis pela “desordem instituída [...] em uma situação que comportava até então uma relativa harmonia; e também a ausência de qualquer esforço de adaptação” (IPHAN, 2004, p. 55).

Na perspectiva homogeneizante, a desumanidade das aglomerações urbanas, a falta de controle e o sofrimento dos indivíduos e grupos desapareceriam com o urbanismo moderno, que faria da cidade uma unidade

funcional harmoniosa e utópica, onde seriam asseguradas “a liberdade individual e o benefício da ação coletiva” (IPHAN, 2004, p. 56-57).

Por outro lado, conforme antes observado, o sentido de coletividade e as ações especulativas são referenciadas ao longo da Carta. Assim, as contradições e a subordinação do direito privado ao interesse coletivo foram matérias também tratadas nos últimos itens das Conclusões, registrando-se ainda que: “O direito individual não tem relação com o vulgar interesse privado. Este, que satisfaz a uma minoria, condenando o resto da massa social a uma vida medíocre, merece severas restrições” (IPHAN, 2004, p. 64-65).

O princípio da coletividade no campo da cultura patrimonial, articulou a ação de proteção do patrimônio arquitetônico ao campo museológico. Desse modo, no nível internacional, o foco nas coleções e objetos foi transferido para a atenção ao “entorno humano” (LORENTE, 2007, p. 146), o que possibilitou o desenvolvimento de museus comunitários, ecomuseus e museus integrais.

No sentido dessa ação transformadora, considero que:

[...] a transmissão de técnicas museográficas à comunidade permite que ela se utilize do bem cultural dentro dos seus próprios códigos. E o desenvolvimento de ações educativas e culturais pelas próprias comunidades possibilita que se instaure, a partir do acervo dos museus, um processo de reflexão sobre a própria realidade, o que constitui uma forma de ação sobre a realidade (MADEIRA, 1997, p. 40).

Enfim, o conceito de “museu”, em que se associa o território à população e ao patrimônio, opôs-se à noção que articulava apenas o edifício ao público e à coleção. Ao ultrapassar velhos conceitos, os novos museus consolidaram o desenvolvimento de atividades comunitárias, concretizando a musealização dos territórios.

A escrita das recomendações dos CIAMs demonstra que o urbanismo moderno apostava no desenvolvimento das cidades, mas também pretendia desafiar a miséria do capitalismo por meio da Cultura.

Referências

- ABREU, M. A. Sobre a memória das cidades. *Território*, ano III, n. 4, p. 24-37, jan./jun. 1998.
- BAHIA, D. M. A arquitetura e a cidade como objeto museológico: espaço, tempo e historicidade. In: GUIMARÃES, M. L. S.; LOPES RAMOS, F. R. (Org.). *Futuro do pretérito*. Fortaleza: Instituto Frei Tito de Alencar, 2010. p. 257-275.
- BRUNO, M. C. O. Museologia: algumas ideias para a sua organização disciplinar. *Cadernos de Sociomuseologia*, n. 9, p. 9-33, 1996. Disponível em: <<http://revistas.ulusofona.pt/index.php/cadernosociomuseologia/article/view/291/200>>. Acesso em: 22 jul. 2014.
- CHOAY, F. *A alegoria do patrimônio*. São Paulo: Ed. UNESP, 2001.
- GUIMARAENS, C. *Modernização em museus*. 2011. Tese (Doutorado em Museologia) – Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa, 2011.
- HOLLANDA, H. B. As fronteiras móveis da cultura. In: GUIMARAENS, C. et al. *Seminário Internacional Museografia e Arquitetura de Museus*. Rio de Janeiro, UFRJ/FAU- PROARQ, p. 31-36. 2005.
- INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL – IPHAN. *Cartas Patrimoniais*. 2. ed. Rio de Janeiro: IPHAN/MinC, 2005.
- JEUDY, H-P. *O espelho das cidades*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2005.
- LORENTE, J. P. Otra visión sobre el papel social de los museos en Latinoamérica: de las utopías soñadas hace treinta años a la apuesta de hoy por la revitalización urbana. In GANT BELLIDO, M. L. (Org.) *Aprendiendo de Latinoamérica*. Gijon (Asturias): Ediciones Trea, 2007. p.145-166.
- MADEIRA, E. V. Os museus e seus acervos como agentes de educação e do desenvolvimento cultural. In: ARNAUT, J. K. E.; ALMEIDA, C. A. F. *Museografia: a linguagem dos museus a serviço da sociedade e de seu patrimônio*. Rio de Janeiro: IPHANI; OEA, 1997. p. 38-50.
- MONTANER, J. M. *Después del Movimiento Moderno (arquitectura de la segunda mitad del siglo XX)*. Barcelona: Gustavo Gili, 1997.
- MOUTINHO, M. Sobre o conceito de museologia social. *Cadernos de Sociomuseologia*, Lisboa, n. 1, p. 7-9. 1993.

Cultura, identidade, conservação: espaço público, sociabilidades, patrimônio cultural

Flavio de Lemos Carsalade

A questão cultural tem estado cada vez mais presente na agenda do planejamento urbano e da governança das cidades, revalorizada pelos centros históricos e pela preservação do patrimônio cultural, não apenas pelos debates que proporciona, mas, sobretudo, porque se tornou um tema privilegiado de participação cidadã em sua defesa. Acresce-se à questão patrimonial a apropriação dos espaços das grandes cidades pelos vários grupos sociais representados por diferentes “tribos” urbanas, que utilizam a expressão cultural como afirmação de suas identidades e, por meio dela, o tecido urbano como palco de suas manifestações.

As metodologias de planejamento urbano utilizadas no último século estiveram pouco atentas a esses movimentos. Nos planos urbanos desenvolvidos durante esses anos, a cultura aparece como um ponto de análise setorial, geralmente pensada de forma pontual e nos seus capítulos finais. A ausência de uma investigação das culturas locais acaba por gerar erros nas estratégias de implementação e gestão, além de deformar o verdadeiro significado e a expressão simbólica dos locais onde o planejamento se aplica. Por exemplo, no entendimento das cidades, há que se incorporarem, aos dados ditos “objetivos”, as relações da população com seu espaço físico: os ritmos e os ritos das apropriações dos espaços urbanos, o imaginário a eles associados, a sua memória e evolução histórica. Assim, a cultura surge como chave do Planejamento e não como “elemento setorial”. Com ela, inclusive, podemos substituir a ideia “funcional” do planejamento, normalmente quantitativa e ligada à normatização, por aspectos qualitativos, mais operacionais quando se trata de gestão e estratégias.

Não há, portanto, como pensar uma agenda contemporânea das cidades sem o exame das questões ligadas à cultura. Foi assim, com muita propriedade, que o XV ENANPUR propôs uma mesa de debates intitulada “Cultura, identidade, conservação: espaço público, sociabilidades, patrimônio cultural”, a qual ensejou o presente artigo. Na ocasião, procu-

ramos examinar cada um dos termos propostos no título da mesa utilizando uma abordagem dialógica, cotejando as acepções mais correntes ligadas a cada um dos termos com possibilidades conceituais alternativas. Utilizaremos a mesma metodologia no presente artigo, passando, a seguir, ao exame de cada conceito e, também de maneira equivalente ao que apresentamos na referida seção, propondo um cruzamento entre eles, na forma de jogo, em que diferenças e aproximações não são entendidas “no sentido estruturalista de diferenças entre coisas identificáveis, mas no sentido de variações abertas [...]” (WILLIAMS, 2012, p. 15).

Cultura

O conceito de cultura tem sido abordado de forma muito reduzida quando se trata de projetos urbanos, conforme mencionamos anteriormente. Podemos sustentar essa afirmação pela verificação de que a forma mais tradicional de se lidar com as questões culturais têm-se restringido às suas manifestações – e não à suas causas ou motivações –, e pelo chamado patrimônio cultural, notadamente o patrimônio material. A primeira forma, a das manifestações, é representada especialmente pelo que, nos últimos anos, se convencionou chamar de “indústria criativa”, ou seja, aquelas atividades econômicas ligadas ao lazer e ao entretenimento. O epíteto “indústria” é relativamente recente e, por remeter a uma vertente produtiva, é bem-vindo nos capítulos de economia, deslocando-se um pouco dos eventos e *shows*, considerados por muitos planejadores como um frívolo diletantismo que não mereceria um exame mais sério por ser um instrumento de manipulação das massas, *circensis*. Ao se inserir na vertente econômica, a questão cultural parece ganhar a dignidade de elemento de pesquisa, mas ainda não como fenômeno a ser examinado em si, nas suas características e motivações internas, bem como os impactos que cria nas sociedades e no tecido urbano e que, por sua vez, esses causam na cultura urbana.

Outras tantas vezes, ainda dentro da vertente econômica, pela reiterada atitude de se utilizarem os centros históricos como atrativos turísticos – mais do que como registros de memória e identidade local – surge a já identificadíssima cidade-cenário, ou seja, a utilização do patrimônio material arquitetônico e urbanístico como local de “espetáculo”, distanciando-o da população local – afinal, a quem se deveria referenciar – para atender a demandas externas, tornando as cidades, grande partes das vezes, pastiches de si mesmas.

De qualquer maneira, quando não se coloca no capítulo da economia como indústria criativa ou turismo, a questão cultural é abordada apenas em seu modo patrimônio e, mesmo assim, como um catálogo de bens, isolada de outros parâmetros urbanísticos, fechada em si mesma e no seu instrumento privilegiado, o tombamento, como se esse fosse a panaceia para a solução dos problemas de conservação do patrimônio. São vários os exemplos que poderiam ser evocados para ilustrar esse tipo de atitude, mas optamos por apresentar uma citação de Bello (2014), por se tratar de um caso recente, as ZEPECs (Zonas Especiais de Preservação Cultural) previstas no Plano Diretor da Cidade de São Paulo, de 2002:

Por outro lado, esta concepção reflete vícios ainda fortemente enraizados na prática da outorga de valor patrimonial. Embasadas na ideia de monumento e numa visão fragmentada do patrimônio urbano, da urbanização e da cidade, este modelo de ZEPEC reforça ainda mais a relação dicotômica do edifício com seu entorno. Esta relação impõe uma hierarquia que está na maioria das vezes desvinculada da proposta urbanístico-arquitetônica de sua implantação original ou do momento do tombamento, reificando até edifícios modestos do conjunto urbano. Reproduz, desta maneira, uma visão barroca de construção da paisagem urbana, onde a “obra de arte”, destacada a partir da idéia de “valor excepcional”, é emoldurada como objeto monumental a ser valorizado. Dentro de uma construção estética e pictórica perspectiva da paisagem, alinhada à concepção ocidental de paisagem, este tipo de construção constitui ainda a retórica dominante no campo da preservação, resultando na demarcação das tais áreas envoltórias (BELLO, 2014, p. 4).

Embora a ideia de “Conservação Urbana Integrada” já esteja na agenda do patrimônio cultural desde a segunda metade do século XX, ela parece ainda ter sido absorvida apenas em um sentido no planejamento urbano, ou seja, no sentido “núcleo histórico dentro da cidade que precisa de cuidados especiais integrados”, e não no sentido “cidade que tem núcleos históricos inseridos na sua dinâmica integral”.

Torna-se necessário um retorno radical ao conceito de cultura para que possamos redimensionar sua presença nos planos urbanos e substituir essa lógica vigente que reduz a cultura a seus elementos patrimoniais ou diletantes, ou, ainda, a mera atividade econômica, para

compreendê-la na sua função mais nobre. A cultura, sob o ponto de vista antropológico, é a chave de intermediação entre o ser e o mundo em que ele vive. Estabelece um sistema de valores e códigos que permite ao indivíduo compreender a sociedade, o lugar e o tempo em que vive e com eles se relacionar, usando a própria chave cultural nesse processo.

Por meio da cultura, podemos compreender melhor os fundamentos que geram atitudes de apropriações urbanas, as motivações de diferentes formas dessa apropriação urbana e, inclusive, questões ligadas à morfologia, a par, é claro, das já tradicionais inter-relações entre história e cultura. A investigação dos rebatimentos das questões culturais no tecido urbano é ainda um vasto campo a ser explorado.

Identidade

Dentre as diferentes formas de se abordar o conceito de identidade, podemos verificar um par dialético: uma forma que parte do grupo para o indivíduo, essa mais usual, e outra que parte do indivíduo para o grupo, essa mais difícil por apresentar obstáculos metodológicos quanto aos pressupostos universalizantes do método científico, ainda hoje paradigmático nas nossas epistemologias.

Na primeira maneira, partindo dos grupos, procuramos caracterizá-los quanto a seus atributos comuns ou àquilo que, medianamente, distingue os seus membros de outros grupos. Trata-se de um esforço de caracterização por padrões universais que pressupõem um indivíduo típico e que parece participar de um único grupo. Claro que há um perigo nessa caracterização, primeiro porque indivíduos-típicos são mais construções idealizadas do que reais e, na maior parte das vezes, um indivíduo não pertence apenas a um grupo. Tudo se passa como se expurgássemos a complexidade e a mobilidade dos diferentes personagens para facilitar as análises. Em um sentido idealista, identidade significaria o “mesmo”, aquilo que não muda, aquilo que se aproxima do referente. Se essa concepção for utilizada de maneira rígida, como muitas vezes o é, “identidade” seria um conceito dominador e evanescente que a todo momento entraria em choque com a realidade, essa sempre dinâmica e diversa. Afinal, estabelecida uma suposta identidade como coleção de atributos a se repetir em cada manifestação, poderia ela acontecer de forma sempre pura e fiel a seu modelo? Ou antes, como se construiria tal modelo? A partir de uma construção teórica que talvez nunca acontecesse de forma totalmente pura na prática?

Face à imprecisão de seus contornos, o termo “identidade” tem apresentado vários entendimentos (Carsalade, 2014): como a construção de um modelo (nunca o ente real); como “objetificação cultural” (com uma prerrogativa também idealista de “coerência e continuidade”); como um “sentimento de ser” (ligado a uma suposta autenticidade do grupo), ou ainda, na sua forma perversa, como plataforma de dominação, usado na prática para justificar as mais diferentes ações, inclusive manejado politicamente por grupos que querem diferenciarse. Confundir o conceito político com uma definição geral gera incoerências difíceis de ultrapassar.

Ao utilizarmos a segunda forma de abordagem, do indivíduo para o grupo, poderemos compreender que a Identidade coletiva não seria “aquilo que é igual”, mas o que faz as pessoas se reconhecerem como agrupamento: valores comuns, ritos e ritmos compartilhados, além de qualquer tentativa discriminadora totalizante, mais ligada à prática cotidiana e à cultura vivida do que às definições acadêmicas. Estamos no campo do reconhecimento individual “no grupo”, ou “nos grupos”, e das trocas imateriais relacionadas com as múltiplas “empatias”.

Conservação

A forma tradicional de se entender o conceito de “conservação” é o de se preservarem as coisas como são ou, o mais próximo disso, o que corresponderia a um conjunto de procedimentos operatórios destinados a essa meta. É notória, na “Ciência do Restauo”, a distinção entre “conservação” e “restauração”, com a declarada adesão quase unânime dos restauradores em relação à primeira, considerada mais autêntica, embora as distinções entre as duas não sejam tão claras como parecem:

[...] A palavra *conservação* é empregada para referir-se à parte do trabalho de Restauração que não aspira a introduzir mudanças *perceptíveis* no objeto restaurado; ao contrário se fala de *restauração* para referir-se à parte do trabalho de Restauração que tem por objeto modificar os traços perceptíveis do objeto. A conservação pode resultar perceptível, mas somente se ela é tecnicamente inevitável ou aconselhável: assim os reforços exteriores do Coliseu de Roma, ou a laminação de papéis muito debilitados que são recobertos por outras folhas de papel ou de plásticos de um ou outro

tipo são operações de conservação, ainda que resultem claramente perceptíveis para qualquer um (VIÑAS, 2003, p. 22).

De qualquer forma, a conservação parece restringir-se ao objeto, excluindo-se sistematicamente o ser que conserva, e com ênfase no aspecto visual, posto que essa seja a dimensão que efetivamente importaria.

Há, no entanto, formas alternativas de se compreender a conservação que não esteja centrada apenas no objeto, mas na “sua capacidade de interagir com o sujeito”. Nesse campo, conservação e transformação que, a princípio, poderiam apresentar-se como opostos, ganham uma convergência reveladora: conservar poderia ser a capacidade de preservar a transformação, mediante a continuidade da capacidade de abertura de significados que determinado bem apresenta para diferentes gerações, com seus cortes culturais e temporais específicos. Nesses casos, os procedimentos operatórios da conservação não se referenciarão apenas ao objeto, mas às suas relações de significância que determinariam novos aportes metodológicos, certamente não apenas visuais.

Espaço Público

Dentre as formas mais usuais utilizadas, o espaço público pode ser compreendido a partir de uma matriz morfológica, ou a partir de uma caracterização legal. Morfológicamente eles são os espaços abertos de propriedade não particular, representados como o negativo dos espaços construídos, abstratamente e de forma neutra (sem qualidades imateriais incorporadas) chamados de vias públicas, ruas ou praças ou, ainda, espaços residuais, genericamente “vazios” urbanos. A morfologia considera “plenos” ou “cheios” tudo aquilo que tem matéria, como se os espaços abertos não estivessem preenchidos com outros tipos de tecidos. Do ponto de vista legal, também com uma acepção que busca a neutralidade, como espaços físicos urbanos não construídos que não são de propriedade privada e que, portanto, pertencem a toda a sociedade. Não é bem assim que as coisas acontecem, no entanto: basta ver as barreiras visíveis (cancelas e fechamentos de condomínios) ou invisíveis (barreiras sociais) que os qualificam, na prática. Assistimos hoje a uma coletânea de guetos urbanos a desafiarem o conceito de espaços públicos como os conhecemos ou como os vemos nos mapas:

Para aqueles que vivem num gueto voluntário, os outros guetos são espaços “nos quais não entrarão jamais”. Para aqueles que estão nos guetos “involuntários”, a área a que estão confinados (excluídos de qualquer outro lugar) é um espaço “do qual não lhes é permitido sair” (BAUMAN, 2009, p. 40).

Ao tentarmos estudar concepções alternativas, verificamos que, mesmo morfologicamente, não há um negativo e um positivo que mantenham suas identidades autônomas. Na verdade, eles se parecem antes com o símbolo taoísta do *yin* e do *yang*, na medida em que se influenciam mutuamente e apresentam uma interação dinâmica: equipamentos públicos ou mesmo equipamentos de uso coletivo atraem pessoas à ocupação de suas vizinhanças, sejam elas amplos espaços, vias estreitas, sejam até mesmo áreas de estacionamento. Estádios de futebol se derramam nas ruas ao redor, *shoppings* atraem “rolezinhos”, condomínios de luxo expulsam pessoas estranhas, proximidades de favelas são evitadas, ruas de diferentes bairros são segregadas em função de seu uso e apropriação, ou mesmo se utilizadas pela manhã ou à tarde, ou até mesmo em fins de semana, ou, como diria Lefebvre:

Como acabar com essa *ideo-lógica* da substituição coberta de notas técnicas, argumentada, justificada pelas competências, sem a rebelião do “vivido”, do cotidiano, da práxis? As pessoas “em ação”, técnicos, especialistas, sabem que seu espaço “objetivo” é ideológico e repressivo? Não (LEFEBVRE, 2008, P. 164).

Ao citar Lefebvre, não podemos deixar de ressaltar a questão contemporânea primordial do direito à cidade, a qual se traduz não apenas na abertura do tecido urbano a todos os seus moradores, mas na geração de possibilidades concretas para que esse usufruto efetivamente aconteça, traduzido em mobilidade urbana adequada, justa distribuição dos ônus e bônus que a cidade gera, não segregação espacial.

O espaço público não é neutro, portanto. E nem sempre é tão público. Mesmo quando parece público, conforme vimos, ele pode estar ocultando outras formas de “propriedade”, como as nem tão visíveis assim relações de poder social ou econômico. As nossas grandes cidades se apresentam cada vez mais abertas às manifestações físicas da globalização e do trânsito sem barreiras do capital.

Sociabilidade

A questão da sociabilidade é, como consequência do exposto na análise do espaço público, profundamente dependente dos modos de apropriação da cidade, esses, por sua vez, reflexos dos conteúdos sociais, econômicos e culturais. Esses modos podem ser compreendidos “pacificamente”, como as relações que se estabelecem entre os diversos grupos que se apropriam diferentemente da *urbis* e que, por sua diferença, também refletem diferentes formas de uso de seus lugares. Muitas vezes as descrições simplistas desses modos podem ocultar causas de diferentes ordens que respondem por elas. São causas sociais, como vimos anteriormente, ideológicas, no dizer lefebvriano, ou ainda simbólicas, como na abordagem antropológica de José Guilherme Cantor Magnani, a qual propõe a identificação de unidades espaciais definidas pela prática coletiva de seus usuários, as categorias denominadas por ele como “pedaços, manchas, pórticos e projetos”, criadas para designar essas diferentes unidades de apropriação, em função das particularidades de cada trecho urbano, do ponto de vista dos usos, atividades e grupos sociais que os caracterizam. “Manchas” seriam aquelas porções do espaço urbano diferenciadas pelo seu caráter simbólico, cujos limites estão fisicamente ancorados em elementos da paisagem, tais como tipologias e referenciais arquitetônicos que lhe atribuem identidade; “pedaços” seriam trechos que apresentam limites mais fluidos, que passam a existir apenas a partir da consolidação de um uso, da apropriação particular daquele espaço por grupos sociais diferenciados; “trajeto” se apresentaria como um conceito aplicado a “fluxos no espaço mais abrangente da cidade e no interior das manchas”, consistindo na extensão da noção de pedaço para além dos bairros ou trechos urbanos, os quais levariam de um ponto a outro através dos “pórticos”.

Qualquer que seja a forma de abordagem da questão da sociabilidade, ela não mais se baseia apenas no seu caráter originário de “refúgio seguro para a confiança e, conseqüentemente, para a negociação, a busca de compromissos e de uma convivência consensual” (BAUMAN, 2009, p. 19). Verificamos que, na prática, há fatores indutores das relações de sociabilidade que extrapolam a “naturalidade” dessas relações, o que resulta, em grande parte das vezes, em verdadeiros conflitos de apropriação, conforme ilustraremos mais adiante com o caso da “Praia da Estação”, em Belo Horizonte.

Patrimônio Cultural

Com a ampliação do conceito de “Patrimônio Cultural” operada no último quartel do século XX, o campo entrou em crise epistemológica e metodológica, apesar dos procedimentos ainda resistentes baseados nas doutrinas brandianas que datam da década de 1960 e da qual mesmo seus sucessores imediatos não conseguiram desvencilhar-se. Na sua maneira tradicional de abordagem, o patrimônio é considerado como um conjunto de elementos referenciais da história e da memória baseados na materialidade dos marcos excepcionais dessa história, os quais se constituem em objetos a ser preservados.

Os autores que trabalham o conceito de patrimônio entendem que ele tem sido ampliado nos últimos tempos, deixando de privilegiar apenas um período histórico ou estilístico ou de se preocupar apenas com o excepcional, voltando-se também para o exemplar, aqueles objetos que documentam a História, abrangendo, inclusive, diversas classes sociais. Em uma visão contemporânea do patrimônio, a questão dos conjuntos urbanos surge como uma forte presença norteadora. Não se coloca mais o edifício isolado como o mais importante, mas privilegiam-se as relações de entorno e as paisagens urbanas coesas que referenciam o tempo histórico e ambientam as cidades, contribuindo para a melhoria geral de qualidade de vida e identidade de seu povo. Se em períodos anteriores o caráter estético do bem preponderava sobre os demais, hoje a ele se associa a preocupação com a manutenção da matéria como documento histórico, embora em grande parte das vezes as intervenções de restauração ou requalificação desconheçam esses aspectos.

No entanto, esses deslocamentos conceituais não bastam ou não se refletiram em práticas adequadas a eles. Continua, por exemplo, a ênfase excessiva no objeto, na sua história ou artisticidade, em detrimento dos envolventes culturais, esses mais do reino do simbólico, ligados, portanto, antes ao sujeito do que ao objeto. Pratica-se a ilusão de que os objetos são patrimônios em si, como se não existisse o sujeito que lhes confere valores e patrimonializa, como se as interfaces material e imaterial de um bem não coexistissem como as duas faces de uma mesma moeda. Continua, como outro exemplo, a exclusão do bem patrimonial do *continuum* da vida ou do ambiente que o cerca: a ideia de redoma protetora do bem serviu também para isolá-lo do ambiente e das pressões urbanas, como se a sua raia existisse em uma dimensão desvinculada da realidade das cidades e de seus habitantes, em um

momento congelado fora do tempo dos homens comuns, não sujeito a suas pressões ou às suas ações integradas.

É importante reconhecermos que o patrimônio cultural é composto por elementos especialmente eleitos com significados inseridos em sistemas mutantes de valores e que, por isso, não têm existência autônoma nas sociedades e na vida na qual se inserem. Não são peças de catálogo ou “gabinete de curiosidades”, mas possuem uma função social formadora de cidadania e geradora de orientação e identidade, tratando-se, portanto, de um “passado presente”, não estando preso a um tempo remoto, sendo, de fato, um passado que exerce sua potencialidade no momento presente, cujas características serão sempre outras no futuro.

“Jeitos de ver”

A lição patrimonial, associada às reflexões que realizamos nos itens anteriores sobre os conceitos propostos para exame, apresenta-nos diferentes “jeitos de ver” a realidade e, nesse sentido, aproxima-se muito dos atuais questionamentos quanto à infalibilidade de método científico que tem dominado a nossa civilização. Costumamos ver as coisas como objetos desvinculados dos sujeitos e como elementos de certa maneira estáticos (“fechados” temporalmente nas características e categorias nas quais os classificamos). Esclareçamos isso a partir dos termos até aqui trabalhados.

A “visão objetual” entende

- A cultura como seus produtos. Os produtos culturais são as manifestações artísticas, os bens patrimoniais ou o bem explorado economicamente. Descola dos objetos o contexto cultural a que se referem simbolicamente, as múltiplas e complexas relações que engendraram o objeto e as potencialidades latentes da dinâmica cultural em sempre produzir objetos diversificados e originais (no sentido de novos e compromissados com sua origem);
- A identidade como seus atributos. As identidades são verificadas não pela tessitura das relações que as ensejaram, mas colocadas em nichos estanques, não intercambiáveis, com características específicas e rotuladas. A alteridade, seu conceito complementar, é investigada de maneira a realçar e diferenciar as identidades e não na dinâmica dialógica que se cria a partir desses polos complementares, como se o movimento entre eles interessasse menos do que a sanha rotuladora;

- A conservação da matéria. A matéria é percebida como o que “efetivamente existe” e a tecnologia poderia prolongar indefinidamente sua existência com suas características imutáveis, como se o olhar cambiante de cada cultura não alterasse a percepção de seus atributos físicos, nem lhes conferisse outros símbolos e outros usos. Ou ainda, como se a matéria fosse independente da sua expressão: a “aura” da mensagem artística que seria supostamente a mesma, quer seja arquitetura, pintura, quer escultura, e cuja conservação se faria da mesma forma, apenas com diferenças de tecnologia;
- O espaço público como espaços abertos. O espaço aberto seria sempre potencialmente utilizado por toda a população, desde que conservasse suas características de não murado ou de abertura aos movimentos urbanos, como se sua ocupação se desse de forma natural pelo simples fato de não oferecer restrições em seus limites;
- Sociabilidade como o resultado espacializado de interações. Os espaços abertos, em função de suas características morfológicas ou funcionais, seriam naturalmente adequados para determinadas funções que ali se dariam espontaneamente, ou que, caso segregados de alguma forma, ou “corretamente regulados”, dificultassem os conflitos;
- Patrimônio como coleção de objetos notáveis. O patrimônio protegido em redomas, fora da vida, em que o objeto já nasce como patrimônio por suas qualidades “latentes” e a dimensão imaterial se descola da sua existência física, permanente e preservada no tempo.
A “visão estática” compreende
- A cultura como fixa no tempo, sempre sujeita a transformações descaracterizantes, sempre ameaçada por pressões externas, como se ela não se caracterizasse exatamente por sua “antropofagia”, ou por sua dinâmica interna extremamente transformadora;
- A identidade como única. Um indivíduo teria sempre uma única identidade, como se pertencesse a um único grupo e como não se transformasse com o tempo. Como se ter várias identidades fosse algo condenável, quase como uma “falsidade ideológica”, portanto recriminável ou pouco saudável;
- A conservação pela suspensão temporal do objeto. O objeto que, desde que nele aplicada a correta tecnologia, poderia conservar-se de forma estática ao longo do tempo e que, com ele, seus significados também permaneceriam imutáveis, portanto, “conservados”;
- O espaço público como um vazio a ser preenchido simplesmente

porque está vazio, como se o seu preenchimento fosse natural e não o resultado de uma complexa dinâmica sociocultural que se altera no tempo por causas diversas, inclusive ideológicas;

- A sociabilidade como relação de eventos ou tipos de apropriação a se repetirem eternamente após serem lançadas, mantendo suas características estáveis, desde que em um mesmo setor social, econômico ou cultural;
- O patrimônio como permanência ameaçada, condenado a ser eterno nas suas características presentes (ou seriam “passadas”), sempre a se defender de ameaças eternas, sendo a principal delas, paradoxalmente, a sociedade a que serve.

O Jogo

Agora, o jogo.

As suas regras são já bastante conhecidas. Trata-se de relacionar livremente a segunda coluna de acordo com a primeira. A novidade das regras no jogo aqui proposto é que não há uma única correspondência biunívoca aceitável: todas são igualmente plausíveis, já que o sabor do jogo está nas possibilidades criadas pelas relações que se estabelecem. A coerência dessas regras com o texto que vimos desenvolvendo está na razão de que vimos condenando o “fechamento” conceitual e de possibilidades, aliás, como nos ensinam os filósofos da contemporaneidade:

Os autores aqui estudados demonstram como o sujeito não pode ser considerado um começo firme nem o padrão para estabelecer metas. Conexões muito amplas devem ser levadas em conta; por exemplo, em termos de redes de poder (Foucault), intensidades sensuais e virtuais (Deleuze), sentimentos que ultrapassam as fronteiras do conhecimento (Lyotard), relações múltiplas entre textos (Derrida) e impulsos e negações pré-linguísticas (Kristeva). É possível falar em sujeito e suas metas, mas apenas com muito cuidado e com uma consciência de suas limitações (WILLIAMS, 2005, p. 230).

São essas, portanto, as (anti)regras para se relacionar a segunda coluna de acordo com a primeira:

cultura	cultura
identidade	identidade
conservação	conservação
espaço público	espaço público
sociabilidade	sociabilidade
patrimônio cultural	patrimônio cultural

Forme-se a dupla que se quiser. Para estimular o jogo pessoal do leitor, algumas instigações:

- Identidade x Conservação: é possível conservar a identidade imutável? Quais as regras para tal conservação? Ou há uma identidade na conservação? Trata-se de conceito único, identificável em suas propriedades, portanto?
- Patrimônio Cultural x Sociabilidade: O patrimônio cultural pode estimular a sociabilidade? Em que termos? Um mesmo bem patrimonial estimula as mesmas formas de sociabilização? Ou a sociabilidade depende de um patrimônio cultural comum ou de uma cultura com prerrogativas similares? Como se dá a sociabilidade intercultural?
- Espaço público x Cultura: como diferentes culturas se apropriam do mesmo espaço público? Os atributos físicos do espaço público estabelecem os mesmos impulsos para a apropriação de diferentes culturas? Vale aqui utilizar as subculturas (variações internas de uma mesma (?) cultura).

O objetivo deste artigo é criar o meta-texto de participação ativa do leitor. Portanto, brinque à vontade, você que me lê.

Caso: A Praia da Estação

Para não perder o viés acadêmico, no entanto, gostaria de terminar o artigo com um caso ocorrido em Belo Horizonte que parece congrega todos os termos propostos para a mesa do ENANPUR: Cultura, identidade, conservação, espaço público, sociabilidades, patrimônio cultural. Trata-se do movimento “Praia da Estação”, realizado no Conjunto Urbano da Praça da Estação, tombado pelo Patrimônio Histórico Municipal e pelo Patrimônio Estadual (IEPHA/MG), onde existe um grande vazio urbano fronteiro à principal estação de metrô da cidade (antiga Estação Central da Rede Ferroviária Federal, hoje também Museu de Artes e Ofícios), concebido como amplo espaço aberto para manifesta-

ções populares, quando reabilitado há cerca de vinte anos atrás. A praça se situa em um contexto marcado pela conexão de diferentes modos de mobilidade urbana em um centro extremamente vitalizado como é o de Belo Horizonte, onde as funções residenciais se mesclam com as comerciais e institucionais. Agrega-se a essa marca a presença de vários equipamentos culturais (Centro Cultural UFMG, Teatro Espanca, Usina 104, dentre outros) e de manifestações socioculturais de caráter popular, como duelos de MCs, artistas de rua, em um cenário que é o verdadeiro berço histórico da cidade. Pela Estação chegaram os materiais de construção da nova capital de Minas, a partir de 1894, e todos os seus primeiros moradores. O Viaduto Santa Teresa, por sobre a linha férrea, é o ícone mais antigo da cidade, com histórias ligadas a seus moradores mais ilustres e onde, em seus baixios, há um grande espaço de apropriação popular. Em tudo o corredor cultural da Praça da Estação difere do recém-criado Circuito Cultural da Praça da Liberdade (Governo Aécio Neves, 2003-2011), esse criado artificialmente a partir da remoção da burocracia estadual dos prédios criados para serem a sede do governo em 1897 (data da inauguração de Belo Horizonte), com gestão fortemente institucionalizada e controlada.

Graças às suas características de amplo espaço aberto e ao contexto urbano onde se insere, a Praça da Estação se mostra flexível a diversos tipos de socialização e eventos, desde as trocas pessoais cotidianas a comícios políticos e *shows*, passando por apropriações particulares, tais como eventos evangélicos ou *shows* com entrada paga. No entanto, em 2009, o Prefeito Marcio Lacerda, pressionado pelo uso “indiscriminado, excessivo e predador” da praça, houve por bem promulgar um decreto que proibia ali qualquer manifestação pública (Figuras 1 e 2).

Figuras 1 e 2: Praça da Estação em Belo Horizonte



Fonte: Julio Toledo e Flavio Carsalade.

A reação não tardou: grupos populares se organizaram em protesto e, aos sábados, aproveitando os repuxos de água que foram concedidos para embelezar a praça quando ela não estivesse sendo utilizada mais intensivamente, criaram a “Praia da Estação”: em trajes de banho propiciaram uma ocupação de centenas de pessoas, como se fora um balneário público. Nunca uma cidade sem mar esteve tão parecida como uma cidade litorânea. A pressão popular fez com que a prefeitura, por meio da Fundação Municipal de Cultura, criasse uma comissão para estudar os destinos da praça, com uma composição ampla e curiosa, pois formada até por representantes dos moradores de rua, além de várias “tribos” *habitués* da Região. O caso ainda está inconcluso, com forte resistência do poder municipal que insiste em controlar rigidamente o lugar (Figuras 3 a 6).

É assim que a defesa do Patrimônio Cultural, outrora instrumento de vanguarda da sociedade, passou a ser mecanismo conservador, cooptado como razão para o não-uso do espaço público, uma incoerência quanto à função social do patrimônio e ao direito à cidade, uma associação perigosa de conceitos, em um jogo em que a perda é fatal.

Figuras 3, 4, 5 e 6: Imagens da “Praia da Estação”



Fonte: Priscila Musa.

Referências

- BAUMAN, Z. *Confiança e medo na cidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.
- BELLO, V. Patrimônio, cidade e política urbana: Hiatos e equívocos na legislação urbanística de São Paulo. *Vitruvius Arquitectos*, ano 14, maio 2014. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/14.168/5219>>. Acesso em 15 jul. 2014.
- CARSALADE, F. L. *A Pedra e o Tempo: Arquitetura como patrimônio cultural*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2014.
- GONÇALVES, J. R. S. *A retórica da perda*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ; IPHAN, 1996.
- LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.
- MAGNANI, J. G. C. *Festa no pedaço: Cultura popular e lazer na cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- _____. Os pedaços do Centro. *Espaço & Debates*, São Paulo, ano VI, n. 17, 1986.
- VIÑAS, S. M. *Teoría contemporânea de la Restauración*. Madrid: Síntesis, 2003.
- WILLIAMS, J. *Pós-estruturalismo*. Petrópolis: Vozes, 2012.

The critical analysis of the concept of historic urban landscape

Gábor Sonkoly

The concept of Historic Urban Landscape (HUL) has become an indispensable concept of cultural heritage preservation in the past few years. The HUL does not only mean a new stage in the ever expanding notion of cultural heritage (from tangible through landscape to intangible), but it means that the notion of cultural heritage is recognised as an institutionalized form of knowledge to interpret and to manage the social, economic and cultural realities engendered by the cultural heritage after a half-a-century-long evolution. This form of knowledge describes and manages social and cultural realities according to the discourse of international – primarily UNESCO - legal texts of administrative nature. The Social Sciences and Humanities, which are originally meant to interpret these realities, have only an indirect impact on this discourse through the educational background of the decision-makers and by scholars acting as experts time to time.

For the a historian, the new concept of the HUL can be understood as an object of conceptual history: what kind of social and cultural necessities and their explicit norms lead to the emergence and to the spectacular success of this concept? Since this concept emerged from the borderlands between administrative and scientific discourses, its analysis demands a special model, which is appropriate to this situation and to the sources of its evolution, which are the international standard setting instruments of UNESCO, ICOMOS and their related international and national organizations.

The concept of HUL can be dedicated to persons more easily than the earlier concepts of cultural heritage preservation. The former director of UNESCO's World Heritage Centre and present Assistant Director-General for Culture, Francesco Bandarin, an originally Venetian architect, was already one of its masterminds during the wording of the 2005 Vienna Memorandum. Ron van Oers, a Dutch urban planner, was responsible for the Programme of World Heritage Cities between 2005-2009, and he became the Deputy-Director of the World Heritage Training and Research

Institute for the Asia-Pacific Region in China in 2009. They were the first to publish an explicative volume on the concept of HUL one year after the UNESCO Recommendation on the HUL of 2011 (BANDARIN; VAN OERS, 2012), what helps to comprehend the decision-makers objectives and viewpoints during the HUL's conceptual evolution in international conferences and standard setting events between its emergence in 2005 and its codification in 2011. Thus, this volume with the several dozens of international standard setting instruments, which were meant to define (urban) cultural heritage form a rich corpus, which can be the frame of an analysis of the nature of conceptual history to understand the evolution of the notion of urban heritage.

Defining the Historic Urban Landscape

Bandarin and van Oers places the HUL in the history of urban planning by defining urban conservation as “modern utopia”, hence, this new term becomes the most appropriate approach to the contemporary urban planning, which is a succession of utopias. The fact that the term of HUL is defined as an approach shows that it is not only a more complex definition of heritage, but, rather, it is meant to be as a tool for the interpretation and management of contemporary social developments. Since “conservation of the built environment has a plurality of meanings: the preservation of memory, the conservation of artistic and architectural achievements, the valuing of places of significance and collective meaning” (BANDARIN; VAN OERS, 2012, p. 10). Fulfilling this role, urban “conservation addresses the past and the future at the same time” in order to “integrate – or, to be more precise, re-integrate – urban conservation principles and practices into urban development” (BANDARIN; VAN OERS, 2012, p. 10).

In this sense, the concept of HUL is to be understood as part of the history of urban planning, which started to institutionalize in the beginning of the 20th century.¹ Since the Antiquity, the representation of an ideal society was often in the form of an ideal settlement (usually a city). This tradition was inherited by the 18-19th century Utopian thinkers, who were the forerunners of modern urban planning. As urban planning was becoming more and more institutionalized, the forms and images of

¹ The first Urban Planning Department was founded in Liverpool, in the United Kingdom in 1909, and at Harvard in the United States in 1924.

the ideal urban settlement attached to the ideal society were becoming more systematic and the number of trained experts, who were expected to apply these forms and images during spectacular urbanization and successive industrial-technical revolutions, was growing exponentially. Similarly to other disciplines, urban planning had to undergo its own paradigm shifts, which were mainly stemming from the frustration that urban spaces created in line with leading utopian ideologies dating back the 19th century (socialism, liberalism, totalitarian ideologies) did not generate ideal societies. Using the expressions of the German historian, Reinhart Koselleck, the distance between the horizon of expectations and the historical experience did not seem to decrease (KOSSELECK, 1998, p. 17-37). By the end of the 20th century, utopian ideologies experienced a general credibility loss, what fundamentally modified the social and ideological contents of the successive paradigms of urban planning. From the 1970s, the link between the ideal society and the ideal urban space was less and less determined by central ideologies and more and more by local identities, which was expressed by the spreading of participative principles and by their codification.

Defining contemporary urban conservation and its conceptual foundation, the HUL, as “modern utopia” is understandable and misleading at the same time. This inner controversy is due to the use of “modern” as qualifier. On the one hand, the “modern” adjective refers to urban conservation as a new paradigm of urban planning, what suits its conventions by expressing a new paradigm by a new utopia. Accordingly, it really means “contemporary” and not “modern” in the strict sense. On the other hand, it places urban conservation into the history of previously progressive urban planning in order to free it from the often articulated critique of annihilating urban development by over-regulation in the name of heritage conservation. In the book of Bandarin and van Oers, it is often stated that the static monument conservation must be replaced by the dynamic preservation incarnated by the HUL approach.² By the definition of its constituents, however, the authors stress the fact that their approach “is not designed to replace existing doctrines or conservation approaches, but rather is envisaged as a tool to integrate policies and practices of conservation of the built environment” (BANDARIN; VAN OERS, 2012, p. 14). Along the detailed demon-

² Bandarin and van Oers (2012), Chapter 5. The Chapter 5 tells how the HUL regulations can contribute to dynamic preservation of urban heritage.

stration of the concept, we can learn that the assumed integrative character of the HUL does not only apply to the techniques of cultural heritage conservation, but also to all the knowledge concerning the material, social, economic or cultural conditions of the historical city as well as to their preservation, even though these have often been defined with contrasting contents or objectives.

This conciliating definition of the HUL aiming at the theoretical reunion of the conflictual relationship between urban conservation and urban development through the means of sustainability, however, makes its definition as “modern” utopia contradictory. How modern can be the development of historical urban space under the labels of cultural heritage and sustainability, both replacing modern ideologies? There are exactly these two approaches (cultural heritage and sustainability), which began to get institutionalized in the decades following the 1970s, which period was characterized by turns and by their related postmodern debated in Humanities, Social Sciences and even in Architecture in certain extent. Though by the 2000s, postmodern as a qualifier and as a concept withered, since – as the term itself shows – it targeted at the situation after the modern era, but it could not foster to establish a positive identity, still, the definition of a new concept as “modern utopia” in 2012 can be judged as anachronistic.

The postmodern debates of different disciplines shared the common feature of questioning the meaning of modernity and that of their own foundations dating back the classical modern age of the 19th century. These debates tackled the problems of temporality and the questions of future-oriented and future-planning modernism, which had proved to be more and more impossible. Consequently, contemporaneity and living in the present occurred more frequently in academic debates. In 2002 a French historian, François Hartog, formulated the notion of presentism as a sort of contemporary ideology, what he characterized by the fear of future (HARTOG, 2002) and by the system of four fuzzy expressions, which are deliberately reach over scientific debates to the political, journalistic and administrative discourses (HARTOG, 2013). The most successfully institutionalized member of Hartog’s quartet is (cultural) heritage.³ Since the HUL can be regarded as the most recent stage of the expansion of the notion of cultural heritage, we can suppose that the integrative nature of this concept and its immanent contradictions are caused by the

³ The other three concepts are memory, commemoration and identity (HARTOG, 2013, p. 49-60).

desire to match the presentist paradigm of urban conservation with the modernist paradigm of urban development.

To answer the fundamental dilemma stemming from the HUL's situation on the marge between the two regimes of historicity, we need a theory of modernization, which takes into account of the changes occurring in the relationship between the built environment and the society as well as the role of the conception of time in the construction of contemporary identities, in order to understand the development of modern societies. The conception of time is crucial for us, since it is the grounding of Hartog's model of the regimes of historicity, which distinguishes future-based societies from present-based ones. This model helped us to determine the conceptual system of cultural heritage positively, and, consequently, the concept of cultural heritage, and the HUL as its integral part, rendered itself apt for the analysis of conceptual history. The conceptual history approach requires concepts to analyse: our envisaged theory should grasp the society on the way of modernization by its notion of territory, by time (or future), and by its own identity, which is expressed by the concerned community.

The analytical frame of the international documents on urban heritage

Our model of analysis should be appropriate to demonstrate which necessities lead to the definition of the HUL during the several-decade-long evolution of urban heritage conservation. According to the definition of HUL, it is inherent in the development of the international legislation and regulation of urban heritage preservation, what is normally considered to have started with the Athens Charter in 1931. Owing to the activities of UNESCO and ICOMOS, the number of regulative documents increased from the 1960s onwards. These documents usually refer to a selection of the previous ones in their preambles, and they never intend to replace them, but rather to complete or to precise them. The ample ensemble of these documents of eighty years composes a corpus, which is characterized by the logic of integration instead of replacement. This corpus will serve to understand the evolution leading to the emergence of the concept of HUL. The period of eight decades offers a sufficient historical distance to compare the documents with the means of conceptual history that is to analyse the fundamental concepts of the social necessities of urban heritage preservation by their transformations. This approach is

not based on the analysis of the political circumstances contemporary to the given document. We are aware of the fact that these documents are the results of complex political debates, which should be analysed to understand their contents. This detailed analysis, however, would be far too long and it would risk that the objective of our research would be blurred by the details of the politico-administrative circumstances. The conceptual historical approach does not determine the eventual changes of norms on the basis of politico-administrative events, but rather by the changes in the meaning of the selected components of the concept of the HUL during the examined period.

As we mentioned before, we need a theory of modernization for the determination of the conceptual components of the analysis, which explain – at least partially – the novelty of modernization by the changing social use and identification of space and time. The social use of time is necessary, since it can link our model to (Koselleck)-Hartog's model of the regimes of historicity, which could give a positive definition of the contemporary era characterized by the notion of cultural heritage. Since not only the HUL, but also the conceptual evolution leading to this concept can be characterized by the holistic approach, which is not alien to urban planning either, it is prerequisite to determine a manageable number of conceptual components for our analysis. The parallel analysis of too many terms would swap the emphasis of the analysis from the changes in individual concepts to the complex systems of relationships, what would lead us back to the holistic discourses of the examined international documents and would blur our critical objective aiming at the comprehension of the changes in mentality encoded in the documents.

These considerations guided me to the series of lectures of Michel Foucault at the Collège de France from 1977, entitled "Security, territory, population" (FOUCAULT, 2004). Foucault started this series by his first lecture in January 1978 with the definition of his theory of biopower (FOUCAULT, 2004, p. 3-29). The theory of bio-power can be regarded as a theory of modernization, because it aims to understand how the increasingly centralized power was developing its control over a society, which was reinterpreted by the power itself in the early modern and modern periods. Foucault describes this extremely complex evolution by three processes, which began successively, but one does not end, when the other comes to exist. It is important to note that these processes do not replace each other, but the earlier ones prepare the later ones. Foucault explains this triple process by the techniques of the power leading to new

forms of identity, which share a common characteristic: they all cause the gradual individualization of pre-modern diversity.

To summarize Foucault's model in a simplistic way, we can say the first and earliest process is the territorial projection of the sovereignty of the power that is the construction of the legally unified territory of the modern state. It is coupled later by the introduction of discipline in more and more levels of social existence. The third process is the gradual imposition of security as a guiding principle and an ultimate goal. Sovereignty functions in territory, discipline functions in the body and security functions in population. The three processes determine a certain historicity by managing space in different ways: for the sovereignty, the selection and the development of the exemplary capital is the most important; discipline constructs new, mainly segregated territories and hierarchizes the territory of the state; security lays his territorial systems onto already existing ones (channels, transportation, administrative hierarchies, etc.) (FOUCAULT, 2004, p. 21), by rendering serial indicators to these elements to be able to measure and to determine their modifications. The definition and the modelling of serial indicators mean the basis of the management of security. Their confluence can be measured in the special territorial unit of the milieu. Accordingly, the milieu is a place determined by the organic relationship between natural and human elements (or "data" (FOUCAULT, 2004, p. 23)) by the administrative agent (or researcher) of the power wishing to plan or at least to estimate the future.

The contemporary expansion of the Foucauldian security connected to the theory of presentism could be appropriate to frame the conceptual analysis of the HUL, which is considered as the most recent stage of the expansion of the notion of cultural heritage. For this analysis, we need to determine the conceptual elements. Foucault used the triplet of territory-population-security to describe the genesis of biopower. Since we study urban heritage, the territory of heritage could also be the first notion. Since one of the essential novelties of the HUL is its emphasis on the social importance of the heritage site in the construction of identities, it is sensible to examine how the documents define the communities, which are the conveyers of identity. Since our analysis aims at the social necessity of the conceptual system of cultural heritage, what we try to grasp with the model of regimes of historicity, the third notion should be the conception of time in our documents. Accordingly, the conceptual historical analysis of the HUL will be based on the triplet of territory-community-time, within the limits of present article we can demonstrate the

conceptual evolution only one of these conceptual components and, finally, draw some conclusions on the basis of all the three. For urban planners, it is probably the role of the local community in urban heritage preservation, which is the most intriguing, therefore, we have chosen this components for the detailed analysis.

The conceptual evaluation of the community of the urban heritage

Since the Athens Charter, urban heritage conservation is fundamentally a legal problem: how the community can assure the protection of monuments and sites in the case of private property. For this purpose, the earlier international documents prescribe a set of beneficial measures: the establishment of national inventories of monuments and sites, the creation of national monument conservation institutions, the systematic education of the public to raise the awareness of the importance of heritage and the level of sentimental attachment to it. The significance of legal regulations and that of the didactic role of heritage are present in every document that we have analysed. There can be a difference in the scale of the notion of community according to the purpose of the document: the Venice Charter defines heritage as the common value of humanity, while the Quito Norms see heritage sites as the conveyers of national pride, which means for the exemplary Europe not just pride but also significant income from tourism.⁴

The World Heritage Convention, following the spirit of the Venice Charter, announces the necessity of cultural heritage protection in the name of „mankind as a whole” (UNESCO, 1972a, p. 135), which is also a model for the next level, the nations (Member States), since the Convention’s “Recommendations at National Level”, does not modify this principle, which was stated in the Convention (UNESCO, 1972b). After a short theoretical introduction, both documents emphasize the necessity of the establishment of national administrative institutions of heritage protection. The primary objective in the 1970s is the completion of a hierarchy of heritage conservation in three levels (international, national and local), in which the lower levels reproduce the highest one according the concept of humanity as a (cultural) whole. From the second half of the 1970s, the documents attribute a growing significance to the local community from the point of

⁴ The Quito Norms, 1967. VII.1.

view of urban heritage protection: their heritage is not only the part of school curricula any more, but rather it begins to guarantee a “harmonious social balance” (EUROPEAN CHARTER, 1975, p. 4), it “enables individuals to find their identity and feel secure despite abrupt social changes” (DECLARATION OF AMSTERDAM, 1975, p. 4), and it serves “to stimulate a sense of pride” (ICOMOS, 1975, p. 3). In the consequence of this, a claim formulated to mobilize the local communities for the protection of urban heritage, because this heritage is now defined as „the cornerstone of their identity” (UNESCO, 1976, Annex, p. 20), which should be expressed in the practice of participation (EUROPEAN CHARTER, 1975, p. 9) and in the volunteering activities of the locals (UNESCO, 1976, p. 36). The involvement of the local community should also inspire the professionals, and the Declaration of Amsterdam urges a new, human scale urban planning (DECLARATION OF AMSTERDAM, 1975, p. 3).

In the documents of the 1980s, the conservation of historic urban areas is generally presented as the custodian of cultural identity that „concerns their residents first of all” (ICOMOS, 1987a, p. 3). The two ICOMOS documents of 1987 are particularly keen on the involvement of the locals in the survey of these areas, which can help evaluating their attachment to their place of residence and it can enhance their civic consciousness.

By the 1990s, heritage sites had been predominantly regarded as the manifestations of community identities, and, correspondingly, the efficiency of its protection was considered proportionate to the involvement, and in some extent to the openness, of the local population. “Cultural” as a qualifier does not only refer to heritage any more, but also to the community, which constructs and preserves it (ICOMOS, 1994, p. 8), and to this community’s identity (ICOMOS, 1996a; 1999a). Most of the examined documents of this decade link participation and culture through the tactful opening of the communities to external influences by evoking local diversity (ICOMOS, 1994) or American pluriculturalism (ICOMOS, 1996a, B. 1) as a traditional value against the overall threat of homogenization. Tourism and tourists, which were mentioned in several earlier documents as a major threat to heritage conservation, for example, are listed among “the groups, who value the site” (ICOMOS, 1996a, B. 7) and the International Cultural Tourism Charter repeatedly emphasizes the maintenance of the integrity of heritage sites, in which “sustainable tourism” should play an integrative role (ICOMOS, 1999a, p. 2).

From the point of view of community participation, the Principles for

Recording of Monuments, Groups of Buildings and Sites differ from the other documents, since these Principles does not define the community as a conveyer, but as the receiver of the values of heritage conservation. These Principles mention in the list of recording experts only the professionals responsible for tangible heritage (ICOMOS, 1996b, p. 49, 50), though the notion of intangible heritage began to become indispensable in the 1990s.

The examined UNESCO documents canonize two significant changes in the perception of community in the first half of the 2000s. On the one hand, the postulate of a unified human culture embodied in a unified World Heritage is replaced by the principle of Cultural Diversity, according to which “cultural diversity is as necessary for humankind as biodiversity for nature” (UNESCO, 2005b, p. 62). On the other hand, the Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage redefined the role of the community in designation and maintenance of cultural heritage. Whereas the World Heritage Convention of 1972 and its Recommendations dedicates the responsibility for the international community to “to adopt a general policy which aims to *give* the cultural and natural heritage a(n active)⁵ function in the life of the community and to integrate the protection of that heritage into comprehensive planning programmes” (UNESCO, 1972a, p. 137, *italics mine*), the Intangible Heritage Convention states already in its preamble „that communities, in particular indigenous communities, groups and, in some cases, individuals, play an important role in the production, safeguarding, maintenance and recreation of the intangible cultural heritage” (UNESCO, 2003, p. 2). In the course of the three decades between the two Conventions, the theoretical importance of the local communities has definitely increased, since these communities got defined as the necessary quasi-biological components of humankind, and, therefore, their responsibility has also grown proportionately to this duty, since the preservation of their own identity-conveyers appeared to be the one of the guarantees of humankind’s survival.

UNESCO experts consider this enhanced role of the community as an essential adjustment in the history of cultural heritage preservation and they date this recognition for the period of 1992-2007 (WORLD HERITAGE PAPERS, 2012, p. 27-28). By the definition of cultural landscape as a conventional category of cultural heritage preservation, community participation becomes not jut an advisable element, but a

⁵ UNESCO (1972b, p. 146).

necessary principle. The World Heritage Operative Guidelines of 2005 are the first to use the expression “World Heritage Partners” (WORLD HERITAGE PAPERS, 2012, p. 27), then in 2007, the “4C-s”, that is the four World Heritage strategic objectives defined five years earlier are completed by community participation as the fifth official strategic objective (WORLD HERITAGE PAPERS, 2012, p. 32-33). In the 2000s, ICOMOS documents as well as those related to the HUL propose that the principles and techniques of community participation in heritage preservation should be worked out. All of them contain the notion of participation and that of community involvement, and the local community appears as a stakeholder on the same level of decision-making concerning heritage preservation as heritage experts or politicians. The Paris Declaration determining heritage as a “driver of development” wishes “to help local communities take ownership of their heritage” (ICOMOS, 2011b, p. 4). The sense of ownership seems to be significant, since, as it is stated in the Valletta Principles, gentrification is one of the major threats to historic areas and its effects “lead to the loss of a place’s liveability and, ultimately, its character” (ICOMOS, 2011c, p. 7). The uncontrolled external investment is suggested to be checked by the development of a more mature sense of ownership of the local community.

Heritage is obviously still the conveyer of community identity, but its role as that of the community’s economic development and welfare has gained the same importance in the documents. These aspects are also present in the HUL Recommendations of 2011 and in the documents preparing it. Moreover, the HUL Recommendations stress their own bridging role between the different levels of social actors: “The historic urban landscape approach *learns* from the traditions and perceptions of local communities, while *respecting the values* of the national and international communities” (UNESCO, 2011, p. 13, *italics mine*). This approach does not define the levels of decision-making as administrative bodies, but as a hierarchy of interrelated communities, what assumes an easier communication between these levels and puts identity in the centre. For World Heritage experts, it is crucial to establish “a fine balance of both top-down and bottom-up management strategies (...) to the sustainability of World Heritage sites in that each site is formally protected by a suitable management framework” (WORLD HERITAGE PAPERS, 2012, p. 77). The community-based approach becomes omnipresent not just for the definition, but also for the management of cultural heritage by the mid-2000s, so its integrative role in the HUL approach is totally justified.

Conclusions

World Heritage documents with the numerous interpretations available in the real and virtual archives of international organizations constitute a corpus of written texts, which can be deciphered as any traditional commentary literature. The interpretations function like purports, which do not question the contents or credibility of the original texts, but they are intended to update them. Two excellent examples for this are the article by Micheal Petzet' commemorating the 40th anniversary of the Venice Charter, and the often cited article by Jukka Jokilehto about the meanings of HUL (JOKILEHTO, 2010), which places this concept in the continuous tradition of heritage conservation through the notion of integration and through Cesare Brandi's theory of restoration. In the Bandarin and van Oers's book, however, we can read that „urban heritage conservation has become a moving target, to which a static, monumental approach as inherited from the previous century is wholly inadequate, or may become perhaps downright destructive” (BANDARIN; VAN OERS, 2012, p. 118). Similar remarks from texts, which are not integrated to the corpus of international documents and their commentaries show quite clearly that we can presume paradigm shifts in the history of heritage protection even that these shifts are hidden by the integrative logic of these documents. Our conceptual historical analysis, however, could pin down these shifts leading to the genesis of the HUL.

The territorial definition of urban heritage started as a problem of the monument and the area around it (from the beginnings until the elaboration of the notion of world heritage site), then, later, as the historic area uniting the monument and its adjacencies and the neighbourhood of that historic unit. Finally, this conceptual development lead to the notion of *setting*, which has gradually gained the potential to incorporate the whole city or town. In this sense, the most recent territorial paradigm shift takes place, when the whole urban territory becomes a continuous heritage by, for example, constantly absorbing the territory of the increasingly threatened industrial heritage or the self organizing microcosmoses of the favelas. The HUL can be understood as the conceptual and practical recognition of this shift. On the basis of the vast literature, we can state that by the this time the notion of landscape had become extremely loaded,⁶ and, therefore, the interactive character that this notion was supposed to

⁶ According to Donnadieu and PÉRIGORD, “every perceived space becomes landscape, therefore, it does not make sense to distinguish natural and cultural landscapes any more” (DONNADIEU; PÉRIGORD, 2007, p. 47).

embody could have been interpreted in contradictory ways. According to the visual approach, which is mainly characteristic to monument conservation, urban landscape means three-dimensional protection, what is approved by the examples of Vienna (and Cologne), which were the direct causes of the HUL's birth. Consequently, it considers that the development and the application of the notion of visual integrity should be the main objectives of heritage protection. Defining landscape as the unit of the real (material) and the represented (identity driven) territories, the other, interdisciplinary approach regards the emergence of the HUL as a necessary recognition of the evaluation of the meaning of the landscape, which used to be aesthetical, then cultural, and finally integrative, incorporating social, economic and cultural practises. This integrative concept suits well the holistic approach characterizing the safeguarding of urban heritage.

As we could see in our detailed analysis of the notion of heritage community, it was first understood as a legal entity, which was entitled to prove the community rights against the eventual selfish individual interests in the field of heritage conservation. In the international organizations, which were established after the Second World War, humankind was defined as an international community, which was on the top of the a multi-layered hierarchy consisting of international, national and local communities. To avoid a next worldwide conflict, these communities were supposed to get provided by a consensual identity, which linked them together horizontally and vertically in the universal hierarchy, and which was justified by the anxiety and shared action to create a peaceful future. The unity of the international community was expressed by a universal culture, which was defined as the World Heritage based an Outstanding Universal Value since 1972 and documented as the World Heritage List since 1978. A claim for a paradigm shift can be traced back as early as the mid-1970s, right after the institutionalization of the World Heritage, but this claim was beginning to take form through the definition of the Intangible Heritage only from the 1990s. The principle of common culture of humanity is replaced by the principle of cultural diversity, what is conceived from the point of view of the local community as the principle of participation, which an immanent element of Intangible Heritage Protection. As we could see in our analysis, the HUL aspires to bridge between the local and the international communities by learning from the former and, through this, by facilitating a flow of norms to two directions: not just top-down, but also bottom-up. The integrative character of the Landscape is manifested

not only vertically between the different layers of communities, but also horizontally, since it incorporates everything in the territory of the city, what is acknowledged by the community⁷. As a result, the HUL defines integrity or participation as the pivotal problem of urban heritage protection, what manifests a double expectation to the local community: on the one hand, Landscape means a place bearing identity perceived by the community, which must be protected, on the other hand, this community is expected to put its heritage forward genuinely for an external gaze, that of a visiting tourist for example, who also has the right to determine it by his or her own regard and perception according to the notion of Landscape. This double expectation can hardly be fulfilled in the context of the threats of the on-going globalization and homogenization, which are constantly mentioned in the examined documents. It is often precisely the local identification based on Landscape (*identification paysagère*), what is the means to resist global influence on a local level.⁸ Participative heritage protection brings the conflicts of perceptions and interpretation between the local community and the visitors (tourists) on the surface, but it also implies a conflict between the experts of static monumental conservation and the community perceiving it „as a living continuity” (FONTANARI, 2012, p. 199).

The paradigm shift in the perception of time of the urban heritage is also marked by continuity. The examined documents, right from the Athens Charter, always start with a list of threats, which have been becoming more diverse and complex in the last eight decades. Certain problems could have partially been solved, like restraining large scale illegal traffic of art or institutionalizing heritage conservation on international and national levels, but the “fever of progress” and its consequences, like environmental pollution and uncontrollable social change have not ceased to spread. Since cultural heritage conservation occurred as a result of the fear of future loss, it bears immanently a critique towards not just modernization, but also towards its concept of time. The first reaction was to develop the techniques of prevention against the oblivion and destruction stemming from progress. These measures, however, did not seem to check the progression of development. Accordingly, the hopeless

⁷ Jukka Jokilehto also considers in integrity as the most important novelty of the HUL approach. He differentiates the elements of functional, structural and visual integrity (JOKILEHTO, 2010, p. 47-50).

⁸ P. Donnadieu differentiates three forms of resistance based on landscape-based identity: (1) anamnesis, that is linking memory to landscape; (2) resistance against uniformization; (3) resistance against globalization (DONNADIEU, 2012, p. 191).

struggle with uncontrollable progress and its constant protection on the future was eventually replaced by the elaboration of the principles of sustainability, which lead to the expansion of the present. Sustainability appears in our documents in the 1990s, and it becomes omnipresent as a guiding norm from the 2000s onwards. The projection of the principles of sustainability on the urban heritage, which is perceived as a Landscape and of which community is mobilized according to the participative principles results in its perception in continuous time. The HUL city or town is characterized by continuous space and time, what necessarily engenders conflicts between monument conservation and the integrative heritage conservation approach. The former's procedure is based on fixed and privileged moments in time, while the latter perceives time according to the rhythm of social practices. The real conflict between the two approaches manifests itself in the form of a debate on authenticity, since for the former authentic means unmodified from the very moment of conservation, while for the latter authenticates by the users' practices, which are labelled as 'traditional'. This can lead to disputes between disciplines, since for the former monument conservation and its related sciences are normative, whereas the latter integrates approaches and concepts from other social sciences, including even economics.

The HUL approach has a dividing character within the tradition of cultural heritage protection, since it strives to integrate contemporary modifications of social practice into the tradition of protection. Hence, it turns urban heritage into a sort of heritage-city or heritage-town, marked by a continuously expandable Landscape-like territory and by a community expressing its identity through this Landscape and living past, present and future as a continuum. In this urban landscape the distinction between areas eventually without context (*territorio sin-texto*)⁹ or the "non-places" (*non-lieu*)¹⁰ and those bearing context or identity is only temporary, and approved or disapproved by the presentist practices of the concerned communities. The conceptual quartet of presentism (memory, commemoration, heritage, identity) mentioned in the introduction can be completed by the concept of landscape, which is integrating reality and its representations by various social groups, and, consequently, has become as attractive for social uses and contemporary practices as indiscernible

⁹ Analysing urban landscape, Estévez (2007) distinguishes meaningful (*con-texto*) and indifferent (*sin-texto*) urban areas from the point of view of identity construction.

¹⁰ Here, we refer to Marc Augé's often cited "non-place", what he uses for temporary and exclusively functional places (AUGÉ, 1992).

for scientific description. The survival of the heritage-city's community is equally important for the international, national and local communities. This survival cannot be guaranteed by the mere satisfaction of the community's primary biological needs, as it was described in Foucault's model of modern biopower. Cultural diversity interpreted as biological necessity has also become indispensable for the survival of the identity of the community. For the maintenance of security in the biological sense, the central power needed a population with measurable indicators. For the maintenance of the cultural security of recently determined heritage-cities, the international community assigned the establishment of a system of indicators as its own duty. This system of indicators will not be easy to create for the urban heritage, defined as a Landscape and as a moving target in the HUL approach loaded with the unsolved controversy between the tangible and the intangible notions of cultural heritage.

Bibliography

- AUGE, M. *Non-lieux, introduction à une anthropologie de la surmodernité*. Paris: Le Seuil, 1992.
- BANDARIN, F.; VAN OERS, R. *Historic Urban Landscape. Managing Heritage in an Urban Century*. Oxford: Wiley-Blackwell, 2012.
- DONADIEU, P. Construction et déconstruction des identités paysagères européennes dans les régions urbaines. In: BERGE, A.; COLLOT, M.; MOTTET, J. (Ed.). *Paysages européens et mondialisation*. Seyssel: Champ Vallon, 2012.
- _____; PÉRIGORD, M. *Le paysage*. Paris: Armand Colin, 2007.
- ESTÉVEZ, X. Paisajes urbanos con-texto y sin-texto. In: NOGUÉ, J. (Ed.). *La construcción social del paisaje*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2007.
- FAWLER, P. J. *World Heritage Cultural Landscapes*. Paris: UNESCO, 2003. (World Heritage Papers 6).
- FONTANARI, E. La dimension paysagère du projet pour la ville contemporaine. In: BERGE, A.; COLLOT, M.; MOTTET, J. (Ed.). *Paysages européens et mondialisation*. Seyssel: Champ Vallon, 2012.
- FOUCAULT, M. *Sécurité, territoire, population*. Paris: Gallimard/Seuil, 2004.
- FRAMPTON, K. Seven points for the Millennium. An untimely manifesto. *The Architectural Review*, p. 76-80, nov. 1999.
- HARTOG, F. *Régimes d'historicité. Présentisme et expérience du temps*. Paris: Seuil, 2002.
- _____. *Croire en l'histoire*. Paris: Flammarion, 2013.
- JAKOB, M. *Le paysage*. Paris: Infolio, 2008.

- JANNIERE, H.; POUSIN, F. Paysage urbain : d'une thématique à un objet de recherche. *Strates. Matériaux pour la recherche en sciences sociales*, n. 13, p. 9-21, 2007.
- JOKILEHTO, J. Notes on the Definition and Safeguarding of HUL. *City and Time*, v. 4, n. 3, p. 41-51. Disponível em: <<http://www.ceci-br.org/novo/revista/docs2010/C&T-2010-162.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2014.
- KOSSELECK, R. *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*. Berlin: Suhrkamp, 1988.
- MEGGYESI, T. A történeti települési táj, kézirat, *Országos Műemlékvédelmi Konferencia*, 2009.
- NORDMAN, D. *Les frontières de France. De l'espace au territoire, XVIe- XIXe siècles*. Paris: Gallimard, 1998.
- PETZET, M. Principles of Preservation. An Introduction to the International Charters for Conservation and Restoration 40 Years after the Venice Charter. 2004. Disponível em: <<http://www.icomos.org/venicecharter2004/petzet.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2014.
- POUSIN, F. Du *townscape* au « paysage urbain », circulation d'un modèle rhétorique mobilisateur. *Strates. Matériaux pour la recherche en sciences sociales*, n. 13, p. 25-50, 2007.
- PROCES-VERBAUX. Procès-verbaux/Proceedings « Le patrimoine et la conservation des paysages urbains historiques/Heritage and the Conservation of Historic Urban Landscapes », 2010. Disponível em: <http://www.patrimoinebati.umontreal.ca/documents/Table_ronde_2010_Proces_verbaux.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2014.
- SHARP, T. *Oxford Replanned*. London: Architectural Press, 1948.
- WORLD HERITAGE PAPERS. *Cultural Landscapes. The Challenges of Conservation*. Paris: UNESCO, 2003. (World Heritage Papers, 7).
- _____. *Paysages culturels du patrimoine mondial. Guide pratique de l'conservation et de gestion*. Paris: UNESCO, 2011. (World Heritage Papers, 26).
- _____. *Community Development through World Heritage*. Paris: UNESCO. (World Heritage Papers, 31).

Sources

- ICOMOS documents (<http://www.icomos.org/en/charters-and-texts>, date accessed 2014.7.27.)
- ICOMOS (1964) *International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites* (The Venice Charter).
- ICOMOS (1972) *Resolutions of the Symposium on the introduction of contemporary architecture into ancient groups of buildings, at the 3rd ICOMOS General Assembly*.
- ICOMOS (1975) *Resolutions of the Symposium on the Conservation of Smaller*

Historic Towns, at the 4th ICOMOS General Assembly.

ICOMOS (1987a) *Charter for Conservation of Historic Towns and Urban Areas (The Washington Charter).*

ICOMOS (1987b) *First Brazilian Seminar about the Preservation and Revitalization of Historic Centers (The Itaipava Principles).*

ICOMOS (1993) *Guidelines on Education and Training in the Conservation of Monuments, Ensembles and Sites.*

ICOMOS (1994) *The Nara Document on Authenticity.*

ICOMOS (1996a) *The Declaration of San Antonio.*

ICOMOS (1996b) *Principles for the Recording of Monuments, Groups of Buildings and Sites.*

ICOMOS (1999a) *International Cultural Tourism Charter. Managing Tourism at Places of Heritage Significance.*

ICOMOS (1999b) *The Burra Charter (The Australia ICOMOS Charter for Places of Cultural Significance).*

ICOMOS (1999c) *Charter on Built Vernacular Heritage.*

ICOMOS (2005) *Xi'an Declaration on the Preservation of the Setting of Heritage Structures.*

ICOMOS (2008a) *Charter on Cultural Routes.*

ICOMOS (2008b) *The Quebec Declaration on the Preservation of the Spirit of Place.*

ICOMOS (2008c) *Charter on the Interpretation and Presentation of Cultural Heritage Sites.*

ICOMOS (2010a) *Charter for the Conservation of Places of Cultural Heritage Value (ICOMOS New Zealand, text revised and approved by the Executive Board of ICOMOS NZ on 4 September 2010).*

ICOMOS (2010b) *ICOMOS Comments on the first draft of the UNESCO Recommendations on the Historic Urban Landscape. (24-12-2010)*

ICOMOS (2011a) *Joint ICOMOS – TICCIH Principles for the Conservation of Industrial Heritage Sites, Structures, Areas and Landscapes (The Dublin Principles).*

ICOMOS (2011b) *The Paris Declaration On Heritage as a driver of development.*

ICOMOS (2011c) *The Valletta Principles for the Safeguarding and Management of Historic Cities, Towns, Urban Areas.*

UNESCO documents

UNESCO (1962) *Recommendation concerning the Safeguarding of the Beauty and Character of Landscapes and Sites.* http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL_ID=13067&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, date accessed 2014.7.27.

- UNESCO (1968) *Recommendation concerning the Preservation of Cultural Property Endangered by Public or Private Works*, http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL_ID=13085&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, date accessed 2014.7.27.
- UNESCO (1972a) *Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*, http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL_ID=13055&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, date accessed 2014.7.27.
- UNESCO (1972b) *Recommendation concerning the Protection, at National Level, of the Cultural and Natural Heritage*, http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL_ID=13087&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, date accessed 2014.7.27.
- UNESCO (1976) *Recommendation concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas*, http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL_ID=13085&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, date accessed 2014.7.27.
- UNESCO (1989) *Recommendation on the Safeguarding of Traditional Culture and Folklore*, http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL_ID=13141&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, date accessed 2014.7.27.
- UNESCO (2001) *Universal Declaration on Cultural Diversity*, http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, date accessed 2014.7.27.
- UNESCO (2003) *Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage*, http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL_ID=17716&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, date accessed 2014.7.27.
- UNESCO (2004) *Declaration on Integrated Approaches for Safeguarding Tangible and Intangible Heritage*, http://portal.unesco.org/culture/en/files/23863/10988742599Yamato_Declaration.pdf, date accessed 2014.7.27.
- UNESCO (2005a) *World Heritage and Contemporary Architecture, Managing the Historic Urban Landscape*. International Conference, Vienna, 12-14.5. 2005. Report. City of Vienna-UNESCO. (Vienna Memorandum on „World Heritage and contemporary architecture – Managing the historic urban landscape”, p. 64-73.)
- UNESCO (2005b) *Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*, http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL_ID=31038&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, date accessed 2014.7.27
- UNESCO (2005c) *Declaration on the Conservation of the Historic Urban Landscapes*, whc.unesco.org/document/6812, date accessed 2014.7.27.
- UNESCO (2010) *Preliminary Report on the Draft Recommendation on the Historic Urban Landscape*, whc.unesco.org/document/117636, date accessed 2014.7.27.

UNESCO (2011) *Recommendation on the Historic Urban Landscape. A New International Instrument*, including a glossary of definitions, http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL_ID=48857&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, date accessed 2014.7.27.

Miscellaneous sources

The Athens Charter (1931) *The Athens Charter for the Restoration of Historic Monuments*. Adopted at the First International Congress of Architects and Technicians of Historic Monuments, Athens, 1931. <http://www.icomos.org/en/charters-and-texts>, date accessed 2014.7.27.

The Quito Norms (1967) *Final Report of the Meeting on the Preservation and Utilization of Monuments and Sites of Artistic and historical Value* held in Quito, Ecuador, (The Norms of Quito) from November 29 to December 2, 1967. <http://www.icomos.org/en/charters-and-texts>, date accessed 2014.7.27.

The Declaration of Amsterdam (1975) *The Declaration of Amsterdam* issued by the Congress of Architectural Heritage, held in Amsterdam, the Netherlands, 21-25, October 1975. <http://www.icomos.org/en/charters-and-texts>, date accessed 2014.7.27.

European Charter (1975) *European Charter of the Architectural Heritage* adopted by the Council of Europe, October 1975. <http://www.icomos.org/en/charters-and-texts>, date accessed 2014.7.27.

The Granada Convention (1985), *Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe*, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=121&CM=8&CL=ENG>

The Aalborg Charter (1994), Charter of European Cities and Towns towards Sustainability, http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/aalborg_charter.pdf

The Belvedere Memorandum (1999), *The Belvedere Memorandum, A policy document examining the relationship between cultural history and spatial planning*, http://www.belvedere.nu/download/belvedere_memorandum.pdf, date accessed 2014.7.28.

Europe (2000) European Landscape Convention, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/176.htm>, date accessed 2014.7.28.

De patrimônio, ruínas urbanas e *outsiders*¹

José Tavares Correia de Lira

Já se disse que, na modernidade, a cidade é o teatro de uma convulsão incessante. Lugar de produção, atividade e mudança, nela, as posições sociais e os modos de vida entram e saem de cena, manipulando forças produtivas e recursos naturais. Lugar da política, a cidade é atravessada por disputas incessantes acerca de suas condições, comodidades e recursos. Lugar da vida nervosa, de excitações cinéticas e emocionais, de consciência e desorientação, de comportamentos racionais e do imprevisível das ações, ela é um universo privilegiado para a emergência de novas subjetividades.

A história das cidades, da fabricação das cidades, não por acaso é plena de traumas e recalques, pois, em meio às transformações que não cessam de operar, lugares são inteiramente destroçados ou esquecidos, submergindo à marcha das construções e reconstruções em detrimento das intensas experiências materiais e sentimentais que comportam. Algumas cidades, é verdade, sobretudo aquelas que desempenharam papéis centrais na vida das populações em outras épocas, de Bagdá, Tenochtitlán e Córdoba a Lisboa, Lima, Manchester e Detroit, muitas vezes guardarão fortes resquícios do passado em suas entranhas e fisionomia. Lugar, portanto, de progresso e ruína, de abandono e criação, de permanência e demolição, a materialidade urbana emerge como campo histórico abalado pelas forças produtivas, a conflagração dos homens e

¹ Este ensaio foi elaborado a partir de um texto originalmente apresentado na mesa redonda *Cultura, identidades e conservação: espaço público, sociabilidades e patrimonial cultural*, no interior do XV Encontro Nacional da ANPUR, realizado no Recife, em maio de 2013. As ideias básicas aqui contidas nasceram em meio a um conjunto de trabalhos que acompanhei nos últimos anos à frente do Centro de Preservação Cultural da USP, como a exposição “Bairro da Luz: documentos recentes”, realizada em 2011 sob a curadoria de Eduardo Costa e André Kobashi, o curso de difusão cultural sobre “Memória, história e transformação nos bairros centrais de São Paulo”, que Sarah Feldman e eu organizamos no mesmo ano, o projeto “Bixiga em artes e ofícios”, coordenado por Rose Satiko desde 2010, e a exposição “Ruínas e Demolições” que, junto com Luiz Florence e alunos de graduação da FAU-USP, organizei em 2012. Uma primeira versão deste artigo foi recentemente publicada na revista *Redobra*, n. 12, p. 168-179.

o peso da natureza. De suas fundações e estruturas a suas superfícies mais visíveis, ela está perpetuamente marcada por mutilações e desfigurações, às vezes traumáticas, produzidas pelas forças elementares da destruição, catástrofes naturais, oscilações demográficas, ciclos civilizatórios, guerras, genocídios, conquistas, incêndios, revoluções, obsolescência econômica ou tecnológica, ou pelo simples passar do tempo e pelas intervenções humanas, que ao fim e ao cabo se conectam a todas as outras motivações.

Momentos emblemáticos da história do urbanismo, aliás, dão testemunho da força da agência humana na remodelação brutal dos territórios urbanos por sobre antigas estruturas destroçadas. Benjamin (1989, p. 84) observou a importância adquirida por modestas ferramentas criadas pelo homem na demolição de bairros inteiros e na completa reconfiguração de Paris com Haussmann: “Pás, enxadas, alavancas e coisas semelhantes. Que grau de destruição já não provocaram esses instrumentos limitados! E como cresceram, desde então, com as grandes cidades, os meios de arrasá-las! Que imagens do porvir já não evocam!”. Haussmann em Paris, Pereira Passos no Rio de Janeiro, Robert Moses em Nova York, Prestes Maia em São Paulo são alguns dos mais ilustres membros dessa extensa linhagem de construtores e demolidores titânicos. Eles não lideraram apenas grandes realizações urbanísticas, mas operações gigantescas de destruição, estigmatizando paisagens inteiras e recalçando violentamente traços geográficos e construtivos anteriores, que apenas aqui e ali, como que sintomaticamente, despontariam sob a face reluzente de suas realizações.

Por isso, em toda cidade do presente, ao menos naquelas onde as transformações foram mais intensas e devastadoras, muitas são ainda as camadas temporais que se fazem visíveis, ou mais visíveis suas cicatrizes, enxertos e fraturas. Mesmo um visitante desavisado não deixará de se surpreender – ou de se chocar – com as paisagens suturadas de cidades antigas e ainda hoje pulsantes em meio a suas configurações atuais. É o que se percebe ainda hoje em cidades como Roma, Cidade do México, Istambul, Berlim, e mesmo São Paulo, uma cidade jovem, mas que em apenas um século se refez quase completamente três ou quatro vezes.

Tudo se passa como se o desenvolvimento urbano, soterrando tecidos herdados, destruindo quadras e edificações, espalhando por toda parte pedras, tijolos e ferragens, ruído e silêncio, muito escombros e pó, resíduo e mato se acumulando ao seu redor, se visse incapaz de controlar as gigantescas potências internas que pôs em movimento para

a conjuração dos meios de produção e de troca que a justificam. E, como que por encanto, no coração do desenvolvimento brotasse um tipo de ruína muito particular, porque inseparável do progresso burguês: menos alegórica talvez, definitivamente afastada da imagem dialética de eternidade e decadência, duração e finitude que lhe dava forma (BENJAMIN, 1984), talvez porque atravessada pelas novas figurações da efemeridade, da precariedade e da indigência produzidas pelo processo de modernização.

Nos séculos XVIII e XIX, Paris, Londres, Berlim, Nova York, Barcelona, a que nos séculos XX e XXI viriam se juntar cidades como Los Angeles, Xangai, o Rio de Janeiro, Casablanca, Tóquio, o Cairo, Delhi dentre outras, tornaram-se polos catalisadores dessa dinâmica urbana ciclópica e devastadora que o capitalismo infundiu planetariamente. Centros antigos inteiramente demolidos, encortçados ou descaracterizados; monumentos transformados em enigmas simbólicos; milhares de prédios abandonados e sítios inteiros transformados em detritos e vastidões de tijolos espalhados; silhuetas urbanas recortadas pela constante recriação do solo; cidades e bairros fantasmas completamente abandonados; subúrbios e periferias infinitos perpetuamente em obras: tal é a paisagem ruínosa que desde então parece generalizar-se em muitas das grandes cidades mundo afora, atingindo inclusive cidades menores, mais e menos explosivas, mesmo em um país atrasado na ordem mundial como o Brasil: de Parati a Santarém, de Ipojuca a Caxambu, fisionomias, imagens, imaginários urbanos são continuamente refeitos e arruinados, produzindo rupturas entre conjuntos e sítios rigorosamente protegidos e entornos continuamente em construção, ruína e reconstrução, passando em curtíssimo prazo do viço à decrepitude, tal a precocidade dos estragos do tempo, como bem Lévi-Strauss observou a respeito de São Paulo e das cidades americanas em geral, “cidade que cresce permanentemente em altura pela acumulação de seus próprios escombros que sustentam as construções novas” (LÉVI-STRAUSS, 1996, p. 92).

Seja na América, seja na própria Europa, notou Vidler (1992), somos surpreendidos por uma paisagem urbana em dissolução, estranhamente familiar e inquietante, ao mesmo tempo aterrorizante e íntima. O sentimento parece inevitável na experiência das grandes metrópoles, onde quer que elas se encontrem, tão cheias de coisas estranhas e ambivalentes, tão desafiadoras, inclusive porque quase sempre marcadas pela presença do estrangeiro, de objetos, valores e pessoas estranhas, que elas mesmas nos interpelam em nossa condição de estrangeiros, inclusive

de estrangeiros em nós mesmos, a nós mesmos (DEUTSCHE, 2005). Foi isso o que Freud (1976, p. 111) chamou de *unheimlich*: “[...] esse estranho não é nada novo ou alheio, porém algo que é familiar e há muito estabelecido na mente, e que somente se alienou desta através do processo da repressão.” Um estranho assustador justamente porque nos leva de volta ao que é familiar, ao que está inalienavelmente situado entre o familiar e o não familiar, entre o abrigo e o desabrigo, o eu e o outro, um outro em mim, presente ainda que ausente, desconhecido e íntimo.

No ritmo alucinante das transformações, a experiência metropolitana é frequentemente assediada por sentimentos ligados a essa forma do estranho: medo e esperança, senso de conservação e precipitação no futuro, nostalgia e utopia, melancolia e entusiasmo. Cenário em ebulição, cenário em ruína, a metrópole é o lugar onde – já o disseram Marx e Engels – tudo que é sólido volatiliza-se e “todas as relações sociais antigas e cristalizadas, com seu cortejo de concepções e de ideias secularmente veneradas” se dissolvem, e “tudo o que era sagrado é profanado, e os homens são obrigados finalmente a encarar com serenidade suas condições de existência e suas relações recíprocas” (MARX; ENGELS, 1976, p. 24). O passado desmoronando por camadas inteiras sob o choque do novo, o presente não mais tendo tempo para se fixar, as mais belas e fascinantes construções sendo capitalizadas para sua rápida depreciação e planejadas para logo se tornarem obsoletas, se isso pagasse bem. À sua frente, a classe dominante mais incansavelmente empreendedora e mais violentamente destruidora de toda a história:

Tudo o que a sociedade burguesa constrói é construído para ser posto abaixo. [...] O *pathos* de todos os monumentos burgueses é que sua força e solidez material na verdade não contam para nada e carecem de qualquer peso em si; é que eles se desmantelam como frágeis caniços, sacrificados pelas próprias forças do capitalismo que celebram (BERMAN, 1986, p. 97-98).

Marshal Berman reencontrou esse impulso fáustico eminentemente burguês no coração do bairro em que ele mesmo cresceu em Nova York, rasgado pela via expressa do Bronx, idealizada por Robert Moses em 1953:

A estrada seria dinamitada diretamente através de dezenas de quarteirões sólidos, estáveis, densamente povoados, como o nosso; algo em torno de 60 mil pessoas, operários e gente de baixa classe média, sobretudo judeus, mas com muitos italianos, irlandeses e negros entre eles, seriam expulsos de seus lares. [...] Por dez anos, do final dos anos 50 ao início dos anos 60, o centro do Bronx foi martelado, dinamitado e derrubado. [...] Meus amigos e eu ficaríamos sobre o parapeito da Grande Confluência [o bulevar Grand Concourse], onde antes fora a 174th Street, e fiscalizaríamos o andamento das obras – as enormes escavadeiras e motoniveladoras, estacas de madeira e aço, as centenas de trabalhadores com seus capacetes de cores variadas, os gigantescos guindastes que se debruçavam bem acima dos telhados mais altos do Bronx, os tremores e as explosões provocados pela dinamite, as rochas recém-descobertas, ásperas e pontiagudas, os panoramas de desolação estendendo-se por quilômetros e quilômetros, até onde a vista pudesse alcançar, a leste e oeste – para nos maravilharmos ao ver nosso bairro comum e agradável transformado em sublimes, espetaculares ruínas (BERMAN, 1986, p. 276-277).

Se é na metrópole que se produz esse tipo particular de sujeito, capaz de sobreviver ao ritmo novo dessa história, intensamente construtivo e destrutivo, aos choques e traumas que ela produz em sua marcha, é certamente porque a metrópole, com sua economia inesgotável de mercado, deslocando massas humanas, bens materiais e capital, corroendo e explodindo os fundamentos da vida de todos em seu caminho, está objetivamente estruturada como máquina funcional de extração de mais-valia. Nela, as tensões da vida mental são violentamente amplificadas pela subsunção de tudo à socialidade do dinheiro, que permite aos indivíduos se nivelarem e se compensarem em círculos cada vez mais abstratos de relacionamento, e, ao mesmo tempo, deles se destacarem com inédita independência e impessoalidade. É verdade que muitas vezes tal liberdade significa a liberdade de conteúdos da vida e de aspectos qualitativos das coisas, enrijecendo-se na arrogância *blasé* dos que têm dinheiro suficiente para reagir de modo abafado às diferenças e propriedades específicas dos objetos (SIMMEL, 1998, p. 27-32). Mas é também entre os homens metropolitanos que será possível flagrar

tentativas mais ou menos heroicas ou fracassadas de recuperar certa autenticidade, de subtrair a experiência do choque aos automatismos da vida moderna, de tornar ativas as intensidades nervosas que de outra forma teriam efeitos devastadores, por meio da arte, da política e do erotismo (TAFURI, 1980; LITVAK, 1979).

Com Simmel (1998), talvez pudéssemos repensar o significado da ruína na experiência da metrópole. Reencenando a inimidade original entre a pedra e o espírito, entre os sentidos de gravidade e elevação, as ruínas nas grandes cidades, e não apenas dos sítios e monumentos antigos em seu interior, talvez sejam capazes de indiciar o duelo fundamental entre matéria e espírito, natureza e cultura, passado e presente em novos termos. Nelas, talvez seja possível entrever um estorvo arquitetônico e territorial, mais do que arqueológico, ao processo de urbanização, uma revanche do que é constantemente soterrado ou descartado na edificação da cidade, uma espécie de retorno do reprimido em meio ao choque permanente da vida moderna, uma evidência embaraçosa da incapacidade da civilização burguesa de lidar com as diferentes temporalidades que a perpassam.

Porque nada escapa à fúria avassaladora da metropolização. Nem mesmo as suas configurações mais recentes. Sharon Zukin (1991, p. 39-50) mostrou a intensidade dos processos de redefinição das paisagens urbanas modernas e pós-modernas nos Estados Unidos, as quais, submetidas pela cultura do mercado a rápidos processos de obsolescência e estratégias de destruição criativa, levaram a vida útil dos edifícios a se estreitar enormemente ao longo do século XX. Tais operações muitas vezes viriam a se beneficiar, inclusive, das leis de preservação que entre 1970 e 1987, naquele país, concederam subsídios a empreendimentos especulativos que reutilizassem antigas estruturas portuárias, ferroviárias, comerciais e industriais. Foi o que aconteceu, como ela bem lembrou, na região do Faneuil Hall em Boston, no Inner Harbor de Baltimore, em South Street Seaport em Nova York. Owen Hatherley (2010) pôs a nu o que ele chamou de “novas ruínas britânicas”, feitas não apenas de resíduos de velhas construções postas abaixo, mas do próprio renascimento urbano da Grã-Bretanha, entre as décadas de 1970 e 1990, que sobre os escombros de antigas herdades municipais, docas, fábricas, armazéns, moinhos e conjuntos habitacionais modernistas de Southampton, Glasgow, Liverpool ou Manchester, difundiu uma geração desoladora e precocemente ruínosa de artefatos arquitetônicos voltados para o entretenimento, o turismo, o lazer, o consumo e a habi-

tação privada. Já Luiz Amorim (2007), em seu “obituário arquitetônico” da Recife modernista, documentou as múltiplas facetas da ruína, da demolição e da vulnerabilidade produzidas pela voracidade dos investimentos imobiliários locais. Insensíveis à fisionomia singular de muitos de seus edifícios, conjuntos e logradouros, o saldo de suas interferências no constante construir e reconstruir das cidades revela completa incapacidade ou falta de interesse do mercado em lidar com as preexistências arquitetônicas e o patrimônio edificado.

*

Ruína e ebulição: há sempre em toda grande cidade tempos e presenças diferentes coabitando no espaço, sobretudo em seus centros históricos. A despeito de todas as transformações do centro e da centralidade na cidade contemporânea, é frequentemente para lá, para seus imóveis desvalorizados e logradouros mal cuidados, que ainda hoje convergem as autoimagens cidadinas, os olhares dos turistas, as reivindicações de identidade e boa parte das estratégias urbanas – imobiliárias, turísticas, culturais ou publicitárias (BIDOU-ZACHARIASEN, 2006). Em toda grande cidade do presente, os antigos centros parecem ter se transmutado em uma espécie de passivo a ser capitalizado por forças heterogêneas em sua condição especialmente sensível de incerteza, abandono, esperança e desconforto.

Mas esses antigos centros urbanos são tradicionalmente, também, o universo em que orbita toda uma galeria de figuras vulneráveis e ameaçadoras, desregradas e indesejáveis: mendigos, prostitutas, michês, imigrantes, homens-sanduíche, travestis, palhaços, boêmios, conspiradores, vagabundos, trombadinhas, espertalhões, poetas, drogados, etc., tipos característicos de “iluminados” afeitos aos subterrâneos da grande cidade (BENJAMIN, 1989). Segundo James Green (2000, p. 51-118), no Rio de Janeiro, era no Largo do Rossio, atual Praça Tiradentes, sob os pés do monumento a Dom Pedro I, nos bancos, arbustos, cinemas, teatros, cabarés, cafés, bares e cortiços ao seu redor que, entre finais do século XIX e inícios do século XX, putos, travestis, frescos e sodomitas socializavam livremente, beneficiando-se da moralidade frouxa nessa parte da cidade. Segundo Sarah Feldman (1989), em São Paulo, entre 1940 e 1953, as prostitutas que até então se espalhavam por cortiços e casas de tolerância a leste e a oeste do Tamanduateí, nas vizinhanças do centro velho e do centro novo, seriam oficialmente confinadas em uma

zona segregada do Bom Retiro, bairro central historicamente ocupado por grupos de imigrantes e então fortemente marcado pela presença de judeus e, em menor número, de sírios, libaneses, gregos e russos. Nele seriam instalados “[...] quase 150 casas de tolerância, abrigando em torno de 1.400 mulheres, três postos antivenéreos e uma delegacia de polícia, além de alguns bares e restaurantes” (FELDMAN, 1989, p. 63). Apesar do controle policial absoluto nessa zona de prostituição da cidade, é sintomático que no momento da suspensão oficial do confinamento, no último dia de 1953, as mulheres tenham saído às ruas “[...] em mini-passeatas, protestando, pichando os muros e reivindicando a reabertura da zona” (FELDMAN, 1989, p. 64) .

Personagens insistentes e existências breves, como também, mais recentemente, os protagonistas de dois filmes brasileiros: Zizo, um poeta anarquista interpretado por Irandir Santos, em *Febre do Rato* (Claudio Assis, 2011), e Guto, um ator mambembe e azarão, vivido por Marat Descartes, em *Super Nada* (Rubens Rewald, 2012). Em ambos, os heróis são figuras improváveis de habitantes da cidade em disputa desigual com as tendências à exclusão socioespacial a que são expostos nas áreas centrais em que circulam. Seu *habitat* é uma imagem estratificada, recortada, ora sombria, ora estourada, mas sempre decadente do Recife e de São Paulo, seus cortiços, vielas, avenidas, pontes, viadutos, praças, valas, escombros e resíduos. É neles que se tornam visíveis ou que se escondem, que se encontram e se perdem, que sonham e derivam, protestam e rebolam. Neles são retratados na iminência de se verem extraviados, ou desabrigados pelos processos urbanos, policiais e midiáticos que os atropelam.

É sintomático que hoje, quando as políticas de revitalização de centros históricos e bairros centrais parecem ter-se consolidado na agenda patrimonial brasileira, personagens como esses venham sendo identificados entre seus principais obstáculos. Prostitutas da Lapa no Rio, viciados em crack na Luz em São Paulo, trombadinhas, mendigos e moradores de rua de toda grande cidade brasileira tornaram-se frequentemente o alvo de ações urbanísticas, higienistas, policiais, comunitárias e criminais. Rosalyn Deutsche observou como também em Nova York, nos anos 1990, políticas de revitalização e qualidade de vida tenham sido apresentadas como argumento convincente para a implementação de ações públicas fortemente excludentes, que ao mesmo tempo que trivializam os direitos e problemas urbanos, entregam sistematicamente os espaços públicos a setores privados. Combinando interesses imobili-

liários e políticas de tolerância zero, entre suas realizações mais recorrentes estão a criminalização dos sem-teto, o despejo de imigrantes e moradores pobres e a perseguição a negócios de sexo. Em nome do direito à privacidade de suas vizinhanças, cidadãos bem estabelecidos, incapazes de porem seus próprios valores em dúvida e de lidarem com o outro senão como um invasor ou forasteiro, algo abominável e ameaçador, vêm embarcando na tendência à moralização do espaço público. Situando-se claramente na contramão desses discursos, ela recupera a dimensão do direito à cidade como direito à representação, ao espaço mental, ou antes, ao espaço tal como ele é vivido psicologicamente. Na esteira de Henri Lefèbvre, Deutsche valoriza aspectos não facilmente mapeáveis da experiência urbana, resíduos de pessoas e eventos mais antigos, que subsistem não simplesmente enquanto memórias, mas que continuam a escorar fisicamente o que se seguiu, “na forma de ruínas, vestígios ou objetos preservados”. Sínteses de imediaticidade espacial e anterioridade temporal, ruínas, resíduos e monumentos condensariam relações físicas entre sujeitos e práticas espaciais, entre o inacabado ou aquilo que nunca ocorreu e a produção do espaço, entre a fantasia e as forças que fundam a realidade (DEUSTCHE, 2005, p. 14-15).

Não por acaso ela recorre a uma ficção, o romance *Ready to catch him should he fall*, de Neil Bartlett, uma história de amor situada em Londres nos anos 1980, cujos personagens principais são dois homens e uma cidade. Nele, segundo a autora, seria possível revivificar a experiência da cidade em seu sentido político mais amplo, isto é, como maneira de viver “juntos”, com os “outros”. A eleição de uma ficção homoerótica desafia a hostilidade aos direitos e à igualdade da atitude moralista que dominaria a política urbana atual, pondo em risco a própria cidade. A escolha de Londres como cenário por Bartlett também não teria sido casual, pois, no enredo, Londres não era apenas uma cidade amorosa, mas também ameaçadora: “nela, gays e outros outsiders – imigrantes, negros e minorias étnicas – são esfaqueados, espancados, detidos e insultados verbalmente nos espaços públicos da cidade quase todas as noites” (DEUSTCHE, 2005, p. 11-12). Mobilizando simultaneamente elementos da filosofia política, da teoria urbana crítica e da crítica literária, Deutsche focaliza uma cena específica do romance: a noite em que os namorados ficam noivos no bar que frequentavam diariamente. Seu pequeno mundo no centro de Londres, *The Bar*, era ele mesmo “um tipo de cidade (uma metrópole ou cidade-mãe), em que os homens gays podem passear, transar, noivar, casar, ser promíscuos e dançar toda a

noite sem medo. [...] Um amálgama ficcional de diversos tipos de espaços em que [...] desenvolveram uma cultura pública” (DEUSTCHE, 2005, p. 18). Naquela noite, uma tempestade gigantesca abateu-se sobre Londres e quase arrasou a cidade. Mas também interrompeu a violência da cidade e, atingindo as redes de transmissão elétrica, paralisou os relógios e suspendeu o tempo. Naquela noite, Londres foi o cenário de um drama peculiar: as estátuas cívicas da cidade como que começaram a se mexer. Estátuas moventes acenaram umas às outras e ganharam vida. Escaladas no papel de cidadãos democráticos, pareciam celebrar os noivos. Liberando-se de valores petrificados, elas como que prometiam revitalizar os valores públicos na forma de uma prosopopeia, atuando como autênticos monumentos cívicos, fazendo entrecruzar os eventos urbanos e os eventos estéticos. Não tanto para celebrar a identidade a que foram consagradas, as figuras de pedra e bronze confraternizavam com a diferença, como que em nome de uma vida política e cultural baseada na diferença aberta e ao mesmo tempo exigente. Falando diretamente às incertezas acerca da fonte do poder, algo característico da vida democrática, elas igualmente regeneravam a dimensão “não intencional” de todos os monumentos, inclusive dos “monumentos intencionais”: sua indeterminação constitutiva, que emerge precisamente da exposição dos cidadãos uns aos outros e de suas relações recíprocas, porque abertos à sua própria historicidade, à natureza figurativa e móvel da linguagem, à instabilidade dos significados. Como a maior parte dos monumentos cívicos, as estátuas significam poder. Mas durante a tempestade, em um momento de perigo, também significaram o direito a questionar a base do poder (DEUSTCHE, 2005, p. 20-23).

Seja como for, de geografia dividida e densa de experiências políticas, psíquicas e eróticas, os centros das grandes cidades são, portanto, um espaço sociocultural disputado. É importante notar que a promoção dos centros urbanos no campo do patrimônio a partir dos anos 1960 é concomitante com o deslocamento de sua matriz conceitual básica, em geral ligada à nacionalização e ao direito de sucessão pública dos bens do clero, da coroa e dos emigrados, assim como à ideia de consagração e proteção estatal que a acompanha (CHOAY, 2001). Sem dúvida, as visões do patrimônio variaram de período para período e de lugar para lugar, e muitas vezes se constituíram em elemento de discórdia no seio das próprias camadas hegemônicas das diversas sociedades. Mas, em geral, elas foram permeadas por representações pedagógicas do passado capazes de fundar uma comunidade imaginária em marcos

estáveis. Recurso pedagógico de promoção de interesses cívicos com a estabilização e a exaltação de identidades nacionais, necessário para a produção de coesão social, os monumentos históricos até então eram concebidos como cristalizações da tradição cívica dos vencedores, frequentemente incorporando também representações reconciliadoras com antigas camadas dirigentes, deslocadas pelos processos de modernização.

Em Boston, por exemplo, entre os finais do século XIX e o início do século XX, quando estavam se formando as instituições básicas do patrimônio histórico nos Estados Unidos, pessoas em campos distintos de conhecimento – a psiquiatria, a economia, a história e a arquitetura – questionavam a decadência da paisagem histórica naturalizada pelo progresso comercial, industrial e imobiliário da cidade (HOLLERAN, 1998). No Recife, na virada dos anos 1920 aos 30, às vésperas da criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, o futuro projetado por engenheiros e urbanistas a serviço de oligarquias regionais não parou de encontrar resistências entre descendentes dessas mesmas camadas da sociedade, como em Gilberto Freyre, intelectual público ardoroso em sua campanha em favor do clima e das árvores tropicais e de todas as suas implicações culturais, do patrimônio arquitetônico colonial e popular, das ruas enoveladas e praças sombreadas como lugar de encontro de homens comuns e de improvisos de sociabilidade. Ou em Manuel Bandeira, o poeta desterrado, assombrado com a onda demolidora que tomava o Recife de assalto e que, em 1928, quando colaborava com o sociólogo pernambucano no jornal *A Província* – sintomaticamente um periódico ligado ao governador Estácio Coimbra, ele também filho das elites açucareiras em crise de representação –, não reconheceu o seu Recife de infância: cidade antes magra, com ruas estreitas, sobrados estreitos e longos, ornatos magros, reservada e difícil, pontuada por torres pacatas de velhas igrejas, cidade agora incaracterística (LIRA, 1997, p. 292-310).

Contudo, para além desse acento canônico, ora nostálgico, ora elitista, a partir dos anos 1960 e 1970, o debate patrimonial parece ter começado a desafiar o discurso tradicional. Alertando para a dimensão dos monumentos como expressão de grupos sociais capazes de se enraizar em algum lugar – e a partir dele forjar uma tradição reconciliatória supostamente nativa –, seus críticos passaram a questionar a impostura das estratégias de imposição desses marcos a outros grupos que, de mais a mais, em geral, eram continuamente forçados ao desenrai-

zamento, à migração e ao anonimato. São emblemáticos a esse respeito os escritos de um autor norte-americano dos anos 1970, J. B. Jackson, em sua crítica à restauração urbana como condensadora de valores imobiliários e estratégias para manter afastados vizinhos indesejáveis. Segundo ele, era preciso recuperar uma outra tradição preservacionista, mais próxima das existências comuns e dos homens comuns do que daqueles indivíduos e eventos consagrados em marcos monumentais dedicados exclusivamente a nos fazerem lembrar de nossas obrigações políticas, morais ou religiosas, e a produzirem adesão a uma determinada tradição nacional (JACKSON, 1980). No Brasil, é possível encontrar expressões de uma atitude similar às representações oficiais do patrimônio nas críticas lançadas nos anos 1970 por Aloísio Magalhães e o Centro Nacional de Referência Cultural ao predomínio quase absoluto dos bens imóveis, sítios e conjuntos arquitetônicos de natureza histórica nas políticas da Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, assim como à sua incapacidade de pensar as formas de vida e atividades pré-industriais brasileiras como bem cultural e não apenas como folclore. Expressões de um debate tão importante que produziria, por exemplo, no começo dos anos 1980, uma enorme polêmica na Fundação Nacional Pró-Memória em torno do tombamento histórico do Terreiro da Casa Branca em Salvador (MAGALHÃES, 1985; FONSECA, 1996).

É interessante notar como essa atenção aos homens comuns, à cultura popular, às minorias sociais e étnicas e aos marcos anônimos da história nacional coincide no tempo com o interesse pelo tema do patrimônio urbano e das áreas centrais. Não por acaso, quando a partir dos anos 1970 a questão do patrimônio ambiental urbano emergiu no Brasil em meio ao enorme processo de metropolização, e as recomendações de integração urbana de fragmentos do passado ou de áreas envoltórias aos monumentos começaram a ser incluídas entre as preocupações preservacionistas, as áreas centrais de cidades brasileiras entraram na ordem do dia das políticas públicas. O Pátio de São Pedro, a Praça do Diário e o Bairro do Recife, no Recife; a Sé, o largo de São Bento, a Luz e o Bixiga, em São Paulo; o Pelourinho, o Terreiro de Jesus, a Sé ou o Campo Grande, em Salvador; a região do Porto, a Praça Mauá, a Cinelândia, o Passeio Público, o Largo da Carioca, a Praça Tiradentes, a Lapa, no Rio de Janeiro. Nos últimos anos, novamente elas se tornaram os termômetros com que se pode medir o teor e a temperatura dos processos de patrimonialização e culturalização urbanas. É de se pensar até que ponto esses processos, ao reconquistarem os espaços

despedaçados, esfarrapados, dissolvidos e arruinados produzidos pelas dinâmicas da modernização, vêm reincidindo em ações tradicionais de limpeza social, moralização do espaço público e exclusão socioespacial.

Lembro-me de uma experiência muito reveladora a esse respeito, que vivi há alguns anos em Buenos Aires. Era professor de história da arquitetura na Universidade de São Paulo, em São Carlos, e juntamente com outros dois colegas, os professores Carlos Roberto Monteiro de Andrade e Givaldo Medeiros, organizamos uma viagem didática de uma semana à Argentina. O grupo era composto pelos três professores e cerca de cinquenta alunos do curso de graduação. Um dos roteiros incluía uma visita à *Villa 31*, uma das únicas favelas da capital federal, localizada em sua área mais central, entre a estação Retiro de trens e a parte norte da região portuária, então ameaçada de remoção pelos processos de revitalização que brotaram naquela parte da cidade com as obras de Puerto Madero. Nosso contato com a comunidade foi intermediado pela arquiteta Clara Braun, cujo filho mais novo desenvolvia um trabalho militante em um *eco-club* da comunidade. Começamos a visita em um “comedor popular”, instituição social que provia apoio pedagógico e alimentar às crianças e adolescentes da *Villa*, relevante também, ao que parece, em termos sociais e políticos nas lutas por reconhecimento e cidadania lideradas por mulheres e jovens da comunidade. O contraste do bairro com a fisionomia tradicional de Buenos Aires não podia ser maior: nenhum traçado regular, bulevar, passeio ou jardim público, nada de sua excelente equipagem urbana, de sua arquitetura europeia ou monumentos cívicos. Estávamos em uma *villa-miseria* argentina, típica favela latino-americana, igualmente densa, de ruas estreitas e tortuosas, casas autoconstruídas sem reboco e infraestrutura visivelmente precária. Habitada quase inteiramente por populações indígenas e seus descendentes, migrantes de regiões mais pobres da Argentina e imigrantes de países vizinhos, rurais e urbanos, também como no Brasil, a comunidade parecia atormentada pela expansão do tráfico de drogas e da violência.

Após a fala absolutamente iluminada de uma das mães responsáveis pela gestão do espaço, sobre as lutas da comunidade pela permanência no local diante as ameaças especulativas e urbanísticas do momento, e um cuidadoso lanche de boas vindas que nos foi servido, fomos divididos em três grupos para um passeio pela *Villa*. Nossos ciceroes eram jovens da comunidade. Deviam ter cerca de 15 ou 16 anos de idade. Segundo o rapaz que nos guiou, seguiríamos um roteiro pelos marcos históricos da *Villa 31*. Minhas lembranças são provavelmente imprecisas,

talvez até impregnadas por um sentimento de espanto algo revelador, que me acompanhou durante todo o roteiro. Não pelas circunstâncias do lugar, absolutamente familiares a um habitante de cidade brasileira, mas pelos pontos selecionados para a visita e pelo discurso a seu respeito cuidadosamente formulado por nossos anfitriões.

Paramos em quatro pontos da *Villa 31*. A primeira parada foi em uma viela estreita e enlameada, no meio da favela, em uma paisagem absolutamente inexpressiva. Nosso guia pediu que olhássemos para cima, para um pequeno poste de madeira, tomado como todos os demais na região por infinitas ligações elétricas privadas. Sob os fios, ele chamou nossa atenção para uma pequena cantoneira em ferro que sustentava a luminária, quase imperceptível, apesar da modesta decoração, bastante deteriorada, que a distinguia. Tratava-se, segundo ele, do último remanescente da presença dos trabalhadores responsáveis pelas obras de ampliação do porto, que ali teriam sido instalados a partir da década de 1940. Um marco de origem, que atestava a precedência popular na região. Segunda parada: um terreno descampado que se estendia da borda da favela à Autopista Arturo Illia, uma via expressa elevada, construída em sua margem, projetada nos anos 1970 e construída na década de 1990. De novo, um enigma. O que teria acontecido ali que faria de uma área empoçada e coberta de mato um marco histórico? Ou antes, o que teria acontecido ali que fizera com que aquele terreno, cercado por todos os lados de moradias, fosse poupado ao intenso processo de ocupação habitacional da região? A explicação era ainda mais surpreendente. Naquele terreno, encenara-se nos anos 1970 um dos confrontos mais sangrentos entre a população local e a polícia, que tentava fazer valer as ordens oficiais de desocupação da área para a construção da autopista. Configurara-se em torno dele, assim, como que um sítio de resistência, que deveria permanecer vazio em memória das lutas que ali haviam ocorrido e das causas que as motivaram. As outras duas paradas relacionavam-se entre si: uma pequena capela de madeira também na periferia da *villa*, próxima à linha ferroviária, e uma “pracinha”, de não mais que dez metros quadrados, em uma de suas áreas mais densas. Ambas remetiam a um herói local, o padre Carlos Francisco Mugica, de formação peronista e próximo às ideias de Che Guevara e Mao Zedong, cuja proximidade aos movimentos populares e à juventude católica na Argentina o levaria à então *Villa de Retiro*, onde fundaria a paróquia do *Cristo Obrero*. Assassinado em 1974 em um atentado anticomunista, enquanto liderava um movimento social pela permanência da favela

no local, seus restos mortais foram enterrados na pequena capela da *Villa 31*, hoje um importante centro comunitário. Na “pracinha”, um piso cimentado, que se confundia com a terra batida do solo natural da favela, abriga um pequeno oratório dedicado a Mugica, cuidadosamente pintado e coberto de flores pela população que o cultiva.

Ancestralidade, soberania, heroísmo, confraternização, enraizamento, os monumentos da *Villa 31* remetem a conteúdos clássicos do patrimônio: as artes e ofícios, marcos militares, religiosos e civis de pertencimento, porém reelaborados à margem da história política e cultural da nação. Rememorados pelas gerações atuais, remetem diretamente a significados patrimoniais básicos: o enraizamento e a continuidade, que encontram nas pressões do mercado imobiliário, das obras urbanas, da repressão política e da exclusão social as suas principais ameaças. Contra elas, os moradores pobres da *Villa 31*, não por acaso em sua maioria indígenas, parecem acenar para a necessidade de reelaboração dos discursos e práticas ainda dominantes na agenda preservacionista contemporânea, a começar pelo modo como ela vem sendo capaz de reconhecer a presença histórica de grupos minoritários no patrimônio oficial, mas também pelo modo como a memória de tais grupos é frequentemente um testemunho vivo dos critérios altamente seletivos que constituem as políticas patrimoniais como mecanismo de reconciliação do social. Também nesse sentido, a fragilidade material e simbólica dos bens culturais do *outsider*, seu estado fisicamente precário, residual, híbrido, sutil ou ruinoso, talvez possa ser percebido como suporte de poderosas estratégias retóricas, políticas e poéticas de resistência.

Referências

- AMORIM, L. *Obituário arquitetônico: Pernambuco modernista*. Recife: Ed. UFPE, 2007.
- BENJAMIN, W. *Origem do drama barroco alemão*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- BERMAN, M. Modernidade - ontem, hoje e amanhã. In: _____. *Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.
- _____. *Charles Baudelaire, um lírico no auge do capitalismo*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- BIDOU-ZACHARIASEN, C. (Org.). *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume, 2006.

- CHOAY, F. *A alegoria do patrimônio*. São Paulo: Estação Liberdade; Ed. Unesp, 2001.
- DEUTSCHE, R. Urbanismo sensato. *Espaço & Debates*, São Paulo, v. 25, n. 46, p. 11-32, jan./jul. 2005.
- FELDMAN, S. As segregações espaciais da prostituição feminina em São Paulo. *Espaço & Debates*, n. 28, p. 59-66, 1989.
- FONSECA, M. C. L. Da modernização à participação: a política federal de preservação nos anos 70 e 80. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Brasília, n. 24, p. 153-163, 1996.
- FREUD, S. O Estranho. In: _____. *Pequena coleção das obras de Freud*. Rio de Janeiro: Imago, 1976. (v. 27).
- GREEN, J. *Além do Carnaval: a homossexualidade masculina no Brasil do século XX*. São Paulo: Ed. Unesp, 2000.
- HATHERLEY, O. *A guide to the new ruins of Great Britain*. Londres: Verso, 2010.
- HOLLERAN, M. *Boston's 'Changeful Times': origins of preservation and planing in America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1998.
- JACKSON, J. B. The necessity for ruins. In: _____. *The necessity for ruins and other topics*. Amherst: University of Massachusetts Press, 1980.
- LÉVI-STRAUSS, C. *Tristes Trópicos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- LIRA, J. *Mocambo e cidade*. 1997. 310 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.
- LITVAK, L. *Erotismo fin de siglo*. Barcelona: Bosch, 1979.
- MAGALHÃES, A. *E Triunfo? A questão dos bens culturais no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira; Brasília: Fundação Nacional Pró- Memória, 1985.
- MARX, K.; ENGELS, F. *Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Alfa-Omega, 1980.
- SIMMEL, G. A ruína. In: SOUZA, J.; OELZE, B. (Org.). *Simmel e a modernidade*. Brasília: Ed. UnB, 1998. p. 137-144.
- TAFURI, M. *La sfera e il labirinto: avanguardia e architettura da Piranesi agli anni '70*. Turim: Einaudi, 1980.
- VIDLER, A. *The Architectural Uncanny: essays in the modern unhomely*. Cambridge: The MIT Press, 1992.
- ZUKIN, S. *Landscapes of power: from Detroit to Disney World*. Berkeley: University of California Press, 1991.

Nossos olhos enevoados. Sobre o ambiente construído e sua dimensão psicoantropológica: notas preliminares para uma discussão teórica¹

Lúcia Leitão

Tudo tem o seu tempo determinado, e
há tempo para todo o propósito debaixo do céu.
Há tempo de nascer, e tempo de morrer;
[...] há tempo de derrubar, e tempo de edificar [...].

Livro do Eclesiastes III: 1-3

Em *O mal-estar na cultura*, Freud ([1929-30] 1995) credita a “nossos olhos enevoados”² a dificuldade de bem enxergar aquilo que temos diante de nós. A expressão não poderia deixar de chamar a minha atenção, uma vez que nunca vi o mundo senão por meio dos meus enevoados olhos, míopes desde a mais tenra idade. Mas não foi apenas em decorrência dessa circunstância pessoal que essa referência chamou a minha atenção na escrita freudiana.

Uma outra questão, bem mais relevante, destacava-se no texto. Por que Freud, depois de haver escrito quase toda a sua obra — *O mal-estar na cultura* foi escrito trinta anos após *A interpretação de sonhos*, a obra fundadora da psicanálise, como se sabe —, após haver construído uma

¹ Algumas das ideias anotadas neste texto foram oralmente apresentadas em palestra realizada na Universidade Paris Descartes, Paris V, Sorbonne, sob o título *Notre part d'ombre et la notion de développement durable dans la ville contemporaine*.

² A expressão “nossos olhos enevoados” foi retirada da tradução brasileira feita pela Imago Editora para o texto *O mal estar da Cultura* (cap. VIII). O leitor, no entanto, pode encontrar adjetivos distintos, a exemplo de ‘nossos olhos obtusos’ encontrada na tradução de Paulo César de Souza, publicada pela Companhia das Letras. Em francês, a edição da PUF anota “notre œil infirme”, enquanto em língua espanhola, lê-se “nuestros ojos torpes” na edição da Biblioteca Nueva das Obras Completas de Sigmund Freud. Como se vê, embora distintos, todos os adjetivos utilizados indicam a imprecisão do olhar humano.

teoria por meio da qual mostrou ao mundo o outro lado do que vemos, a outra cena do que vivemos, falaria em olhos enevoados? Por que, justamente ele, que enxergou o que era invisível para tantos, incluiria a si mesmo quando fala da dificuldade de bem enxergar o que os olhos veem?

Uma primeira hipótese para responder a essa pergunta leva em conta o fato de que Freud, com mais de setenta anos à época da referência mencionada, sofria o problema da visão enevoada que atinge os olhos que já viram muito ao longo da vida. Corroborando essa hipótese de dificuldade real de visão, cito, de memória, um fato da vida particular de Freud narrado por seus biógrafos: Viajando de trem, Freud vê, de relance, por meio de um espelho, a imagem de um ancião e surpreende-se ao perceber que esse ancião era ele próprio. Esse episódio sugere que uma névoa nos seus olhos, tanto física quanto psicológica, lhe dificultava a correta apreensão da realidade, uma vez que, além do problema ocular, também lhe era difícil enxergar a passagem dos anos, um dos grandes desafios que a vida coloca diante de cada um de nós.

Uma outra hipótese, desta feita de natureza intelectual, mais pertinente, penso eu, sugere que, justamente por ter visto o que outros não viam, Freud compreendia os limites da visão humana para ver — mesmo aquilo que está diante dos olhos. Em outras palavras, Freud apontava para a dificuldade de bem enxergar o que veem os nossos olhos, irremediavelmente enevoados pela própria condição humana.

Nesse ponto me vem à mente a enigmática afirmativa do apóstolo Paulo — ele próprio vítima da dificuldade de enxergar durante o conhecido episódio da cegueira momentânea vivenciada no caminho de Damasco — quando escreveu aos moradores de Corinto nos primeiros anos da era cristã. Segundo o apóstolo, agora, no presente, enquanto somos humanos, vemos como em espelho, vemos conseqüentemente de modo impreciso, invertido. Depois, na vida eterna, veremos corretamente,³ ou seja, seguindo as pegadas do apóstolo, a capacidade humana de ver será sempre e necessariamente limitada, obscura, “enevoada”.

Uma ideia que seria ratificada por Lacan, cerca de dois mil anos depois, no célebre texto conhecido como *O estágio do espelho* (LACAN, 1966), experiência essa fundamental no desenvolvimento do psiquismo humano. Nesse texto, Lacan aponta para a natureza alienante da

³ Primeira epístola de Paulo aos *Coríntios*, XIII, v. 12: Porque agora vemos como em espelho, obscuramente, então veremos face a face; agora conheço em parte, então conhecerei como também sou conhecido.

imagem especular na constituição da subjetividade. Diante do espelho, real ou metafórico, o “Eu” confunde a si mesmo com a imagem que tem diante de si, circunstância psíquica que o impede de ver a si mesmo como de fato é. Falando dessa experiência psíquica, Chemama anota o fato de que a criança pequena posta em face de uma outra, reproduz a alienação própria da imagem especular. Assim, “a criança que bate diz ter sido batida, a que vê cair, chora” (CHEMAMA, 1995, p. 59), expressando, desse modo, a relação alienante entre o eu e o outro, própria da instância imaginária.

Sob essa perspectiva, os olhos enevoados de que fala Freud apontam para uma questão que extrapola, e muito, os problemas físicos do bem enxergar. Falam precisamente da dificuldade própria do humano quando se trata de ver o que se lhe apresenta diante dos olhos, dessa feita uma dificuldade de natureza psíquica. Eis porque Freud incluía a si mesmo nessa experiência própria da condição humana e eis porque, muito além de circunstâncias pessoais, a referência freudiana mencionada se ofereceu como um instigante ponto de partida para a construção da reflexão que compartilho com o leitor.

A questão que me veio à mente no momento em que refletia sobre esse tema, e que acabou por gerar estas notas preliminares, foi precisamente inquirir por que a força destrutiva, inerente ao humano, está praticamente ausente nas discussões sobre a criação do ambiente construído? Uma lacuna que se tornou mais evidente desde que a noção da sustentabilidade ambiental passou a ocupar lugar de destaque nas questões relevantes do mundo contemporâneo.⁴

De minha parte, interessa, pois, refletir sobre essa lacuna teórica. Por que excluímos o “tempo de destruir” – que aqui não se confunde com a ideia de demolição, legítima ou não –, do processo de “edificar” a cidade? Seria a névoa em nossos olhos o fator que impede que esse “outro lado” da vida, a “parte obscura de nós mesmos” (ROUDINESCO, 2008), tenha lugar naquilo que poderíamos chamar de pensamento urbanístico contemporâneo? Como se vê, a referência ao limite de visão que a névoa impõe ao que se tem diante dos olhos se mostrou em tudo pertinente a essa indagação.

Dois textos, em especial, orientam minha reflexão aqui: a noção de *violence fondatrice*, trabalhada por Michel Maffesoli (2009) e o conceito de “pulsão de morte” (1920-21), eixo fundamental na teoria freudiana.

⁴ Sobre uma certa idealização desse discurso, ler Leitão (2003).

Ainda que epistemologicamente distintas, penso que a articulação dessas referências teóricas oferece uma possibilidade de reflexão sobre a antinomia própria à vida humana. Destarte, o que me moveu em direção a essas duas referências foi a oportunidade de refletir sobre o nosso lado de sombra – e, conseqüentemente, a implicação dessa “sombra” na produção do ambiente construído –, tanto do ponto de vista coletivo, social, quanto do ponto de vista da subjetividade. Frente a esse objetivo, a noção de *violence fondatrice*, a primeira das referências indicadas, permite refletir sobre a dimensão antropológica do ato de edificar (CHOAY, 2006); a segunda, o conceito freudiano de “pulsão de morte”, possibilita a inserção da dimensão psíquica na reflexão e na edificação da cidade dos homens.

A noção de *violence fondatrice* no pensamento de Michel Maffesoli

“A morte é o que existe de originalmente violento. A modernidade se empenhou, por meio do mito progressista, em apagar ou negar essa realidade e toda a [nossa] cultura repousa sobre essa negação” (MAFFESOLI, 2010, p. 79). Penso que essa assertiva é um bom ponto de apoio para compreender por que a força destrutiva inerente ao humano se mantém praticamente ausente no discurso contemporâneo referente à produção e à apropriação do ambiente construído.

De fato, tentamos desesperadamente, em particular no mundo ocidental, esquecer que “há um tempo para todo propósito debaixo do céu”. Assim, se há um tempo de nascer, há um tempo de morrer, necessária e inescapavelmente. Em outras palavras, somos uma sociedade que se nega a “reconhecer a impermanência”, para usar aqui uma expressão cara a Maffesoli.

Uma negação fortemente arraigada na cultura cristã, certamente, sobre a qual se alicerçam as sociedades ocidentais. No cristianismo, a morte é algo a vencer e não a admitir, donde a ideia de ressurreição, isto é, de negação radical da morte como força essencialmente destrutiva. Como decorrência dessa marca cultural, também nos é difícil, tanto como sociedade quanto como indivíduos, aceitar a finitude das coisas, a impermanência da vida, a realidade da morte, “angústia de quem vive”, como bem escreveu Vinícius de Moraes no conhecido *Soneto da Fidelidade*.

É, pois, nesse contexto de negação de algo inerente à experiência

humana que importa compreender a violência como estrutura antropológica, tema ao qual se dedica Michel Maffesoli em parte importante da sua obra. Sob essa perspectiva teórica, o nosso lado de sombra é algo a “integrar” à sociedade e não algo a negar ou a escamotear sob o mito do progresso, um manto idílico no qual se envolveu a sociedade ocidental desde a modernidade, ou sob a ideia de desenvolvimento sustentável em tempos contemporâneos, construções ideológicas, ambas, cujo papel parece ser negar, ou esquecer, o conflito estrutural próprio do humano, isto é, a antinomia de valores presente nas sociedades humanas.

Reconhecer a violência como estrutura antropológica implica compreender o papel constituinte que a violência desempenha nas sociedades humanas, donde, precisamente, a noção de *violence fondatrice* desenvolvida pelo autor citado (2009). É dessa perspectiva que essa noção se mostra especialmente atraente para pensar a edificação das cidades dos homens.

Um aparente oxímoro, como tantos outros dos quais se vale Maffesoli para construir seu pensamento — transcendência imanente, memória imemorial, razão sensível, etc. —, a expressão pode confundir o leitor mais apressado. “Violência” indica destruição, agressividade, enquanto o vocábulo “fundador” expressa o oposto: criar, instituir, originar.

Uma leitura mais atenta dessa ideia, no entanto, aponta para algo que “o senso comum sabe, de saber incorporado, de antiga memória” (MAFFESOLI, 2010, p.79), mas que é fácil perder de vista, sem trocadilhos, justamente pela dificuldade em reconhecer a face obscura de todos nós. Em outras palavras, a noção de violência fundadora aponta para o ciclo próprio da existência humana, que faz da morte o evento propulsor da vida. Nesse ciclo, é precisamente a morte, “o que existe de originalmente violento”, que possibilita a vida, como se sabe “de saber incorporado”.

Nas Escrituras Sagradas, por exemplo, essa ideia surge em tempos imemoriais, na história do povo hebreu, com a morte do cordeiro, cujo sangue derramado sobre a porta da casa paterna garantia a vida do filho primogênito. No Novo Testamento, seguindo esse saber “de antiga memória”, o evangelista João escreveu que “se e o grão de trigo, caindo na terra, não morrer, fica ele só; mas se morrer, dá muito fruto”⁵, isto é, volta a viver.

Uma ideia que não passou despercebida, naturalmente, a quem se fez poeta. Assim, canta Gilberto Gil em *Drão*:

⁵ Evangelho segundo S. João XII, 24.

[...] o amor da gente é como um grão
Uma semente de ilusão
Tem que morrer pra germinar
Plantar n'algum lugar
Ressuscitar no chão nossa semeadura [...]
Quem poderá fazer, aquele amor morrer
Se o amor é como um grão
Morre nasce trigo
Vive morre pão [...].

É, pois, sob essa perspectiva cíclica que associa vida e morte, princípio e fim, permanentemente, que é possível compreender a noção de violência fundadora.

A violência é uma “constante antropológica”, escreve Maffesoli, isto é, algo incontornável quando se trata de considerar as circunstâncias sob as quais se organiza a vida humana em sua expressão coletiva. Algo que está na “origem” do que somos, como indicam os elementos de sombra que marcam a arriscada experiência humana sobre a face da terra. Presente na experiência humana desde sempre, desde o momento em que, expulso do paraíso, Adão se tornou mortal, plenamente humano, portanto; presente nos mitos, nos contos de fadas, nas lendas e, sobretudo, na história da humanidade, a violência não cessa de mostrar a sua face. “Nada de extraordinário”, anota Rykwert (2006, p. 2), referindo-se ao assassinato de Remo por seu irmão Rômulo na lenda que narra a criação de Roma, e assinalando, desse modo, o ato de violência inscrito na fundação da cidade.

Nesse ponto, importa registrar a distinção entre “violência construtiva” e “violência destrutiva”, apontada por Maffesoli (2009, p. 19). A primeira diz respeito ao funcionamento estrutural da sociedade e é enquanto tal que deve ser compreendida. Em outras palavras, a violência em sua expressão construtiva é aquela que, presente nos mitos, funda o social e assim dá continuidade ao ciclo que rege a vida. Nesse sentido, tem-se em foco a característica antinômica da nossa *humaine nature*, como escreve Maffesoli em seu *Essais sur la violence banal et fondatrice* (2009).

A violência destrutiva, por outro lado, é definida como sendo a manifestação da afirmação individual. Uma diz respeito ao fenômeno como parte do humano e, nesse caso, não há como negá-lo ou escamoteá-lo, tampouco suprimi-lo. A outra é o efeito desse fenômeno, ou “a passagem

ao ato”, como diriam os psicanalistas, sendo forçoso repudiá-la em todas as suas manifestações.

No entanto, ainda que em sua expressão construtiva, a noção de violência como característica da nossa *humaine nature* não é uma ideia fácil de ser admitida, mesmo por quem não se recusa a vê-la. Escrevendo precisamente sobre o que nomeia como “a parte do diabo”, Maffesoli (2002) sublinha seguidamente o caráter inquietante, angustiante mesmo, dessa ideia complexa, e Freud adiou por anos o registro de que “a inclinação agressiva é uma disposição pulsional autônoma [em relação às pulsões sexuais], originária do ser humano”, conforme anota Garcia-Roza (2004, p.147).

Não suportamos o nosso lado de sombra senão na arte, escreve ainda Maffesoli. E isso porque, na arte, os nossos olhos enevoados a veem como ficção e nunca como “a parte obscura de nós mesmos”. Na arte, a violência, a agressividade, o ato destrutivo enfim, mesmo em sua manifestação cotidiana — como bem mostram o teatro de Shakespeare, os contos de Allan Poe, a poesia dos poetas malditos, o cinema de Roman Polanski, dentre muitas outras expressões artísticas —, está posto no outro e não em nós mesmos, meros expectadores, nesse caso, do que temos diante de nós.

Um segundo ponto que a noção de violência fundadora desenvolvida por Michel Maffesoli traz à tona, especialmente relevante para quem reflete sobre a edificação da cidade, é o “reconhecimento do conflito” como algo permanente na organização das sociedades humanas, como algo incontornável, portanto. E, mais que isso, como algo “estruturante” na organização das sociedades, uma ideia de difícil aceitação, certamente, em especial numa sociedade que se recusa a admitir a desarmonia que há em si mesma.

Em termos maffesolinianos, dir-se-ia que esquecemos o “conflito estrutural” (2002), incontornável também na criação e apropriação do ambiente construído. Em outras palavras, desconhecemos a função estrutural da tensão existente entre os polos opostos que organizam a vida, entre criação e destruição, entre mutação e permanência, entre edificar e derribar, enfim.

Reconhecer o conflito como elemento estrutural implica compreender que esses polos desempenham papéis complementares, isto é, um só existe em decorrência da existência do outro. Assim, do mesmo modo que só reconhecemos o dia porque vivemos a noite, do mesmo modo que só distinguimos o amor porque conhecemos o ódio, só construímos

a vida social porque uma “tensão permanente” estabelece os contornos de uma “harmonia conflitual” –, mais um feliz oximoro do qual se utiliza Maffesoli, dessa feita seguindo os passos de Gilbert Durand. Uma harmonia, necessariamente tênue e permanentemente ameaçada, mas sem a qual as sociedades humanas se despedaçariam.

Uma tensão que deriva precisamente do frágil equilíbrio que se constrói a partir do movimento contínuo entre os polos opostos que fundamentam a vida social. Uma tensão, ainda, da qual emerge a violência como evidência, quer da tensão resultante de uma polaridade estrutural, quer do conflito, manifestação explícita dessa tensão originária. *Voilà*, como dizem os franceses, os elementos que fazem da *violence fondatrice* “um elemento essencial da constituição simbólica da vida social”, uma estrutura antropológica necessariamente presente no corpo social, conforme assinala Maffesoli (2002. p. 85).

Outro ponto relevante que a noção de conflito estrutural traz à luz diz respeito ao “reconhecimento da alteridade”, da divergência, do pensamento distinto, enfim. Uma ideia banal, porque não é difícil perceber que sem a alteridade o conflito estaria esvaziado e a vida social extinta, banal ainda porque a ideia de alteridade está presente na cultura ocidental desde a modernidade, como se sabe, mas fundamental para gerir o nosso lado de sombra — invisível aos nossos olhos enevoados —, manifesto no “totalitarismo do um”, o modo como a negação do conflito assume sua face radical.

O reconhecimento da existência do outro é, pois, o elemento que possibilita a construção da harmonia, ainda que conflitual, indispensável à vida em sociedade. Afinal, sem conflito, sem divergência, sem propostas alternativas, não há acordo, não há construção, não há, enfim, criação alguma. Há apenas a tirania, em termos políticos, o fundamentalismo, sua versão religiosa, ou mesmo a imbecilidade, apontada no conhecido aforismo, um tanto cínico, de Nelson Rodrigues, segundo o qual “toda unanimidade é burra”.

É evidente que reconhecer o nosso lado de sombra não implica aceitá-lo passivamente, tampouco negligenciar os esforços frente à necessidade de minimizar-lhe, ininterruptamente, os efeitos. Reconhecer a sombra possibilita jogar luz onde há trevas, como o arco-íris que se faz ver no horizonte em dias escurecidos pela chuva. Em outras palavras, mais adequadas em termos acadêmicos, implica “gerir o mal”, como escreve outra vez Maffesoli (2011), para dele proteger-se, esquivar-se e, sobretudo, combatê-lo.

A “pulsão de morte” na escrita freudiana

Em julho de 1932, aturdido com as motivações dos que fazem as guerras, Einstein escreve a Freud certo de que somente “o grande conhecedor” do que se passa no psiquismo humano poderia esclarecer suas dúvidas sobre essa questão. Nessa carta célebre, Einstein se diz convencido de que a loucura da guerra é incompreensível senão pela constatação de que “o homem traz em si mesmo uma propensão ao ódio e à destruição” (EINSTEIN; FREUD, [1932], 2011, p. 14-15), propensão essa que se manteria latente em tempos normais, mas se manifestaria em tempos “anormais”, isto é, em tempos de guerra, escreve Einstein.

A resposta de Freud a essa questão apresenta a um público bem mais amplo do que aquele atento à teoria psicanalítica⁶ um dos conceitos mais caros ao pai da psicanálise, ponto fundamental da teoria psicanalítica e um dos mais complexos na escrita freudiana: o conceito de “pulsão de morte” – *todestriebe* –, a pulsão que “age no seio de todo ser vivo, levando-o a se voltar para a ruína, para a morte”, conforme escreve Freud a Einstein (p. 38).

Imagino que não foi sem surpresa que Einstein leu essa carta-resposta. Einstein esperava, dirigindo-se ao “grande conhecedor da alma humana”, encontrar uma solução psíquica para afastar da guerra a civilização. No entanto, em sua resposta, Freud apresenta *Eros* e *Tânatos* como sendo ambos soberanos na vida. Assim, Freud não apenas aponta para a impossibilidade de suprimir a força destrutiva inerente ao humano, como sonhava Einstein, como apresenta *Eros* e *Tânatos* como forças complementares de cuja “ação conjugada ou antagonista [...] se desenrolam os fenômenos da vida” (p. 35), donde a imprescindibilidade de ambas, portanto.

Assim, se com Michel Maffesoli e seu olhar antropológico podemos compreender que, “estruturalmente ligados”, *Eros* e *Tânatos* (2010, p. 79) constituem uma polaridade em torno da qual se organizam as sociedades humanas, com Freud, essa polaridade, ou essa dualidade, tem lugar na vida intrapsíquica. Em outras palavras, inseparáveis na cultura, *Eros* e *Tânatos* também o são no coração humano ou, melhor dizendo, no aparelho psíquico, em termos estritamente psicanalíticos.

⁶ Essa carta-resposta de Freud, assim como a de Einstein, foi publicada simultaneamente na França, na Alemanha e na Inglaterra, em 1932, sob o patrocínio do *Institut International de Coopération Intellectuelle*, situado na França, como indica nota do editor desse texto.

Embora não se pretenda, evidentemente, apresentar neste texto a “teoria das pulsões” em sua inteireza, importa indicar ao leitor menos familiarizado com a psicanálise os elementos teóricos que justificam a busca de apoio na escrita freudiana quando se quer melhor compreender o tempo de destruir, ou o nosso lado de sombra, na edificação da cidade dos homens.

Do que fala Freud quando fala de pulsão? Ou de pulsões, uma vez que elas são múltiplas, conforme assinala Chemama (1995), e necessariamente complementares como afirma Freud?

Freud refere-se a uma força, uma carga energética, indestrutível, psicossomática, que atua de forma conjugada e antagônica no interior do organismo vivo. “Uma carga energética que se destina a um alvo” (LAPLANCHE; PONTALIS, 1967, p. 359), cuja origem é o corpo, mas um corpo que não se confunde com o biológico, como bem sublinha Garcia-Roza, uma vez que o corpo de que se ocupa a psicanálise é um corpo articulado à linguagem (2004).

Assim, quando se refere às “pulsões de vida” e às “pulsões de morte”, Freud põe em evidência forças opostas articuladas, “associadas desde o início”, como se lê em Além do princípio de prazer ([1920] 2010, p. 42-43), direcionadas para alvos específicos. As “pulsões de vida”, regidas por Eros, teriam como “alvo a unificação”. É por expressar essa força que unifica, que aproxima, que Freud sugere, respondendo a Einstein, fazer apelo a Eros como alternativa à pulsão de destruição que se expressa na guerra: “Se a propensão à guerra é um produto da pulsão destrutiva é preciso chamar o adversário dessa tendência, Eros” (EINSTEIN; FREUD, 1932, p. 41). Assim, ligada pelo afeto e dirigida pela razão, a humanidade criaria “Estados ideais”, escreve Freud, imunes à guerra, portanto.

Ocorre que nada garante que essa ligação positiva, unificante, se mantenha de modo permanente, como assinala Freud, no mesmo texto, para frustração de Einstein, assim como de todos os pacifistas, isso porque no lado oposto dessa tendência estariam as “pulsões de morte”, prontas para agir sob o comando impiedoso de Tânatos, cujo “alvo” é precisamente “desunir, fragmentar, violentar”.

O que se tem, pois, como consequência desses dois movimentos pulsionais antagônicos e complementares é a instalação de uma “tensão permanente”, dessa vez de natureza psíquica, cuja eliminação — da tensão — se torna o alvo principal das pulsões. Agora, cada um dos grupos pulsionais tem como alvo “suprimir o estado de tensão que

rege a fonte da pulsão” (LAPLANCHE; Pontalis, 1967, p. 360), buscando, cada um desses grupos, a satisfação desejada: a criação, a vida, quando atuam as pulsões de vida, ou a destruição, a morte, caso as pulsões de morte estejam no comando das atividades pulsionais. Desse modo, “quando um grupo de pulsões avança para o alvo final da vida [...], o outro grupo recua em direção a um novo começo para [...] assim prolongar a vida”, escreve Freud ([1920] 2010, p. 40-41).

É dessa dualidade, desse bailado surpreendente entre Eros e Tânatos, que surge “a dinâmica que suporta o sujeito” (CHEMAMA, 1995, p. 177), às voltas com uma tensão constante e indestrutível, inescapável, por conseguinte, que ressurgue sempre que um dos grupos pulsionais obtém a satisfação desejada, ainda que essa satisfação seja necessariamente parcial, insuficiente, provisória.

Um outro aspecto a sublinhar na teoria das pulsões frente aos objetivos destas minhas notas breves é, pois, “a permanente associação dos dois grupos pulsionais” da qual depende o fenômeno da vida, “o movimento em anel” que caracteriza a vida pulsional, como anota Chemama na obra citada. É isso precisamente que Freud indica ao escrever que a pulsão de destruição pode estar a serviço de Eros quando o organismo humano destrói algo “animado ou inanimado”, isto é, quando se volta para fora ao invés de destruir a si mesmo. Caso essa força destrutiva fosse impedida de agir, ela se voltaria para o próprio organismo de modo a produzir sua autodestruição. Por isso, “é muito raro”, escreve Freud a Einstein, “talvez nunca”, como aparece no texto de 1930, “que as pulsões de vida e de morte apareçam isoladamente”, mas antes, se manifestam associadas, ainda que em proporções variadas ([1929-30] 1995, p. 61).

Garcia-Roza (1999, pp. 17-18) lança luz sobre essa ideia complexa quando faz referência ao papel disjuntivo da pulsão de morte como propulsor de vida. Assim, anota o autor citado, nos primeiros meses de vida, o bebê humano se confunde com a mãe, uma vez que não é capaz de separar o seu próprio corpo do seio materno que o nutre. Ora, mantida essa “união”, essa unificação própria de Eros, a organização psíquica resultante não poderia ser outra que não a alucinação, a irrealização da vida devido à impossibilidade do desenvolvimento psíquico. Nesse quadro, é a pulsão de morte, atuando como princípio disjuntivo, que impõe a separação, “a desunião”, ao impor ao bebê a perda do objeto de prazer, o seio materno, possibilitando-lhe com isso o desenvolvimento adequado do seu aparelho psíquico.

Em outras palavras, o que se apreende da teoria das pulsões é que não se trata de tentar suprimir a pulsão de morte, como imaginava Einstein, tampouco de negar a força destrutiva que em nós habita – tanto quanto a pulsão de vida –, não apenas porque isso é impossível graças à soberania de Eros e Tânatos na vida humana, como também porque dessa dinâmica depende a possibilidade de vida – psíquica dessa vez e não mais antropológica, vale lembrar –, donde precisamente a ideia de complementaridade, de associação, do movimento em anel mencionado antes.

Por fim, importa anotar o modo como se manifestam as pulsões na escrita freudiana. As pulsões de morte são silenciosas, de difícil demonstração em relação à algazarra das pulsões de vida, essas, sim, “visíveis e muito ruidosas”, escreve Freud em *O Mal-estar na Civilização* ([1929-30] 1995, p. 61). Um modo de enxergá-las, a despeito dos nossos olhos enevoados, surge precisamente quando as pulsões de morte se voltam para o mundo externo, e não para o próprio organismo, continua Freud, e se expressam como “pulsão de destruição” – *destruktionstrieb*. É “como” *destruktionstrieb*, portanto, que a pulsão de morte se torna escandalosamente evidente, impossível de ser ignorada.

Assim, “a pulsão de morte se torna “pulsão de destruição” pelo fato de que ela se exterioriza [...] contra os objetos” (EINSTEIN; FREUD, [1932] 2011, p. 38), e não contra o Eu, isto é, dirige-se para o mundo externo e se apresenta de modo explícito – é suficiente “lançar um breve olhar sobre a história humana”, escreve Freud ainda na carta dirigida a Einstein (p. 28). Nesse ponto, a tensão se esvazia levando o bem-estar ao sujeito justamente pelo alívio da carga tensional, ainda que esse alívio seja transitório, parcial, insuficiente. Talvez por isso a sabedoria popular ensine que “a vingança é um prato que se come frio”.

Embora alguns teóricos tratem indistintamente esses termos, e mesmo que Freud nem sempre faça uma distinção precisa entre *todestriebe* e *destruktionstrieb*, como bem advertem Laplanche e Pontalis, importa distingui-los aqui em busca de maior clareza, e também em face dos objetivos desta reflexão.

Penso que o termo *destruktionstrieb* sugere uma alteração importante na escrita freudiana, no sentido do reconhecimento da face obscura de todos nós. A ideia de pulsão de morte surge no texto de 1920, quando Freud se pergunta sobre os mecanismos presentes na dinâmica da vida, sendo a morte a outra face dessa dinâmica. Voltada para o interior, para o próprio organismo, a pulsão de morte seria “natural”, isto é, seria o retorno a uma situação anterior de tensão zero característica da morte

– “o repouso eterno” de que fala outra vez a sabedoria popular. Nesse sentido, a vida é que seria o elemento de perturbação desse estado anterior de não vida, estado esse perseguido pela pulsão de morte em busca do Nirvana em sua versão freudiana, portanto.

Sob essa perspectiva, o vocábulo *destruktiontrieb* expressaria uma ideia diferente: não mais o anseio “legítimo” de retorno a um estado anterior (a)tensional, mas a expressão da energia pulsional dirigida, dessa vez, contra o mundo externo, a expressão de uma pulsão cujo alvo seria, pois, a destruição. Talvez por isso, Freud tenha pedido permissão a Einstein para substituir a palavra “força”, usada por Einstein, pelo termo “mais incisivo e duro, “violência” (p. 20), que lhe parecia mais adequado para se referir à pulsão destrutiva quando ela se volta para o exterior.

Assim, se Freud hesitou durante anos em admitir o nosso lado de sombra, como anota Garcia-Roza no texto já mencionado, essa hesitação se dissipou ao longo dos anos até levá-lo à admissão clara de que “os homens não são criaturas gentis”, como se lê no célebre texto de 1930 (p. 53) e à necessidade de utilizar, na carta escrita em 1932, um termo mais incisivo e duro para se referir às ações humanas cujo alvo é a destruição do outro. A partir de então, penso que o conceito de pulsão de morte deixa de ser uma construção eminentemente teórica, uma especulação, como anota Freud, para assumir uma forma demasiadamente ruidosa para ser compreendida em termos apenas teóricos. Em outras palavras, se o conceito de pulsão de morte pode ser discutido e contestado como qualquer construção teórica, a “pulsão de destruição” não deixa espaço para a dúvida – basta “lançar um breve olhar sobre a história humana”.

Considerando-se, pois, as referências teóricas trabalhadas aqui, é plausível considerar a hipótese de que a destruição do ambiente, natural ou construído, decorrente da ação humana, não se deve a um descuido com o Planeta, nem é um mero fruto do acaso, mas, sim, uma expressão clara da nossa *humaine nature*, quando esta traz à tona o nosso lado de sombra.

Nesse sentido, o processo em curso de destruição, aparentemente, do planeta Terra, seria na verdade um movimento autodestrutivo em relação à espécie humana (GIDDENS, 2010), e não uma ação voltada para o que lhe é exterior. Em outras palavras, à luz da escrita freudiana, estaríamos todos diante de uma ação produzida pelos dois movimentos pulsionais conjugados e antagônicos que comandam a natureza humana: um a serviço de Eros, quando as forças destrutivas se voltam para o exterior, para o Planeta, e não para a destruição física, orgânica,

da sociedade,⁷ e outro, oposto, a serviço das pulsões de morte, patrocinadoras da autodestruição da espécie humana. Essa é precisamente a ideia de Giddens quando anota que o risco ambiental é um risco de autodestruição da nossa espécie, uma vez que o Planeta se recomporá ao longo do tempo, como tem feito desde sempre.

Como consequência, para lidar com um processo dessa complexidade, silencioso e difícil de ser mostrado – e de ser enxergado pelos nossos olhos enevoados –, não é suficiente construir, apenas racionalmente, um novo modelo de desenvolvimento em que o risco de destruição seria anulado, mas antes “saber gerir o mal” – ainda que parcialmente –, como escreve Maffesoli.

Para tanto, é fundamental admitir o nosso lado de sombra, uma vez que a negação dessa evidência da natureza humana estaria a serviço de Tânatos e não de Eros. Longe de assegurar a unidade criadora característica de Eros, essa negação da parte obscura de todos nós impede o reconhecimento do conflito estrutural presente nas sociedades humanas, e com isso impede também que se reconheça a força criadora que dele emerge.

Assim, uma vez negado, ou minimizado, o papel estruturador do dissenso que organiza as sociedades humanas, alimenta-se a possibilidade de instalação do totalitarismo do um, do pensamento único, de rejeição do reconhecimento da alteridade, expressões claras das pulsões destrutivas. Impede-se, ainda, que se afaste, pelo menos momentaneamente, a névoa que nos impede de ver que a vida humana se organiza muito mais próxima de um movimento em anel do que na forma de uma linha reta permanentemente direcionada para o bem comum, como parece sugerir o discurso sobre o desenvolvimento sustentável.

Em outras palavras, “não há paz a esperar” (CALLIGARIS, 1994) quando se trata da ação humana, quer em nível pessoal, subjetivo, quer no modo como se organizam as sociedades humanas. Em contrapartida, há energia em movimento anunciando a vida. Permanentemente.

⁷ Rigorosamente falando, em termos freudianos, esse movimento autodestrutivo se dá contra o Eu. A conexão com a destruição da espécie humana é uma leitura pessoal que ora faço.

Por uma “harmonia conflitual”. Anotações finais

“A criança que brinca, escreve Maffesoli, e que destrói o brinquedo com o qual brinca pode ser a figura paradigmática de nossas sociedades” (2002, p.178). No contexto dessa referência, o autor sublinha o fato de que na ação de destruir – e o que nessa ação se exprime – a criança mostra aquilo que não podemos expulsar de nós mesmos, mas tão somente aprender a “lidar”, o outro lado de nós mesmos, o nosso lado de sombra. É esse o sentido de “gerir o mal”, proposto por Maffesoli.

Não estou certa de que seja possível “gerir o mal”, na medida em que o mal do qual se trata aqui é indissociável da natureza humana e parte dele é inconsciente, como se sabe desde Freud. Mas estou de acordo com o fato de é preciso reconhecer-lhe a força e, principalmente, o seu papel de equilíbrio frente à complementaridade dos movimentos polares que dão suporte à vida humana e, conseqüentemente, estão presentes na organização da cidade, obra das nossas mãos.

Há que se ter em mente, portanto, o momento sutil, impalpável, entre a destruição do brinquedo e a obtenção da capacidade de reconstruí-lo, isto é, o processo criador também presente na ação destrutiva. Com efeito, é nesse processo que a criança adquire habilidades fundamentais para o seu desenvolvimento psicossocial. Há algo sendo construído, pois, durante o processo em que a criança destrói o brinquedo que tem em mãos. Talvez por isso apenas o adulto lamente a quebra do brinquedo – os que lidam com crianças sabem que um brinquedo quebrado pode se tornar muito mais importante e interessante para a criança do que quando estava intacto.

No entanto, esse algo criativo presente na destruição do brinquedo infantil não é fácil de ser percebido, ou mesmo admitido, quando se trata de reconhecê-lo como o “tempo de destruir” na criação do espaço humano, conforme se tratou aqui. Ambíguo, silencioso, difícil de ser mostrado, esse tempo de destruir parece situar-se naquela dimensão do humano que não conseguimos apreender senão teoricamente. Algo tão impreciso e de apreensão tão difícil quanto aquele instante que se passa entre o fim do dia e o início da noite. Aquele instante em que sabemos que não temos mais o dia, mas a noite ainda não chegou, ou, o tempo inverso, tão difuso quanto o anterior, quando a noite se foi, mas a aurora ainda está por vir.

Em outras palavras, perscrutamos o sentido dessa força destrutiva, sabemos, “de saber incorporado e de antiga memória”, que ela está lá,

em algum lugar, ou aqui, precisamente entre nós, e que não vai deixar de manifestar-se no seu “tempo determinado”, mas não conseguimos definir-lhe os contornos senão teoricamente. É na apropriação do espaço edificado, na arena onde o conflito estrutural se explicita, que é possível perceber – por seu excesso de ruído – a ação contundente das forças destrutivas

Como figura paradigmática da sociedade, o brincar infantil aponta, assim, para esse “sim e esse não”. Para o “movimento em anel” que estrutura a vida humana e que a construção da cidade – como expressão da nossa *humaine nature*, irreduzível à sua materialidade, portanto – nos faz viver. Para uma “harmonia conflitual” efêmera e em permanente recomeço. Para o equilíbrio tênue, arriscado, mas inescapável entre “estruir, construir e novamente construir para outra vez destruir”,⁸ precisamente o sentido que o ambiente construído adquire na organização das sociedades humanas.

“Edificar”, exprime “um gesto cuja origem não é a causa”, escreve Bernard Salignon (1997, p. 100). Edificar exprime um sentido, uma tensão, “um desejo”, diria Freud, “uma harmonia conflitual”, anotaria Maffesoli, que ultrapassa, e muito, a racionalidade expressa na produção do ambiente construído.

Nessa perspectiva, a edificação da cidade dos homens é, em si mesma, e a um só tempo, a expressão dessa harmonia conflitual, e a manifestação do modo como as sociedades humanas “lidam” com o brinquedo que suas mãos destroem, isto é, com o conflito sobre o qual se fundam.

Nesse sentido, o brinquedo intacto estaria na verdade a serviço de Tântatos, uma vez que expressa a inércia, a inanição, a morte. É no processo de “destruí-lo para outra vez reconstruí-lo” que se tem a vida, Eros, em toda a sua força criadora, fazendo girar a espiral – e não a linha reta, como sugere o mito do progresso – que nos faz seguir adiante na estrada humana. Ah, nossos olhos enevoados!

⁸ Que não se conclua, no entanto, apressadamente, que se faz aqui uma defesa da demolição, ou um apaixonado culto ao novo. Muito pelo contrário. Choay (2008) enfatiza que o direito de destruir só se torna legítimo quando se é capaz de edificar — no sentido antropológico, evidentemente — aquilo que se destrói. Sem essa condição, ter-se-ia, na demolição inconsequente, a expressão da violência apartada de qualquer sentido criador. Ainda sobre essa ideia de construir, destruir para outra vez edificar, ver Derrida (2006).

Referências

- CALLIGARIS, C. Elogio da cidade. In: PECHMAN, R. (Org.). *Olhares sobre a cidade*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1994.
- CHEMAMA, R. *Dicionário de psicanálise*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1995.
- CHOAY, F. *Pour une anthropologie de l'espace*. Paris: Éditions du Seuil, 2006.
- DERRIDA, J. Uma arquitetura onde o desejo pode morar. In: NESBITT, K. (Org.). *Uma nova agenda para a arquitetura - antologia teórica, 1965-1995*. São Paulo: Cosacnaify, 2006. p. 165-172.
- EINSTEIN, A.; FREUD, S. *Pourquoi la guerre?*. Paris: L'Herne, 2011 [1932].
- FREITAG, B. *A cidade dos homens*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002. 254 p.
- FREUD, S. *Le malaise dans la culture*. Paris: PUF, 1995 [1929-30]. 108 p.
- _____. *Au-delà du principe de plaisir*. Paris: PUF, 2010 [1920]. 80 p.
- GARCIA-ROZA, L. *O mal radical em Freud*. 5. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2004.
- GIDDENS, A. *A política da mudança climática*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.
- LACAN, J. Le stade du miroir comme formateur de la fonction du Je telle qu'elle nous est révélée dans l'expérience psychanalytique. In: *Écrits*. Paris: Éditions du Seuil, 1966.
- LAPLANCHE, J.; PONTALIS, J-B. *Vocabulaire de la psychanalyse*. 5. ed. Paris: PUF, 1967. 523 p.
- LEITÃO, Lúcia. Da intenção ao gesto: sustentabilidade e narcisismo na cidade contemporânea. *Cadernos de estudos sociais*, Recife, v. 19, n. 1, p.73-84, 2003.
- MAFFESOLI, M. *La part du diable*. Paris: Flammarion, 2002. 252 p.
- _____. *Essais sur la violence banale et fondatrice*. Paris: CNRS Éditions, 2009. 212 p.
- _____. *Matrimonium-petit traité d'écologie*. Paris: CNRS Éditions, 2010. 79 p.
- MAFFESOLI, M. *Savoir gérer le mal*. Disponível em: <<http://www.ceaq-sorbonne.org/node.php?id=92&elementid=530>>. Acesso em: 15 set. 2011.
- ROUDINESCO, E. *A parte obscura de nós mesmos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008. Tradução de André Telles. 222 p.
- RYKWERT, J. *A ideia de cidade*. São Paulo: Perspectiva, 2006. 267 p.
- SALIGNON, B. *L'a cité n'appartient à personne*. Saint Maximin: Théétète Éditions, 1997. 194 p.

A regulação da dinâmica espacial nos centros históricos brasileiros em tempos de globalização: o caso do Recife (Brasil) ¹

Norma Lacerda
Kainara Lira dos Anjos

Embora o mercado imobiliário formal tenha uma larga tradição de estudos e o informal só venha sendo desvendado a partir da segunda metade da década de 2000, o funcionamento desses dois tipos de mercado, nos centros históricos das cidades brasileiras, continua sendo desconhecido. Em tais centros, o que vem chamando a atenção dos estudiosos é, sobretudo, o fato de as grandes intervenções urbanísticas, que privilegiam certas porções territoriais, responderem aos imperativos do processo de globalização, sem que se saibam suas implicações na dinâmica espacial do mercado imobiliário.

Tal situação desencadeou, em 2013, a pesquisa intitulada “Mercado imobiliário nos centros históricos das cidades brasileiras” (Recife, Olinda, São Luís e Belém). No caso do Recife, o recente processo de globalização da economia brasileira vem impulsionando uma nova dinâmica espacial, no seu Centro Histórico (CHR), formado pelos bairros do Recife, de Santo Antônio e, parcialmente, de São José e da Boa Vista, além de pequenos trechos da Soledade, Coelhos e Santo Amaro. O CHR, à conta de novos critérios locacionais de certas atividades econômicas, tem conhecido, ao longo das duas últimas décadas, transformações territoriais de monta, em dadas áreas, as quais incorporam uma série de externalidades e, ao mesmo tempo, reproduzem espacialidades preexistentes.

Esses processos de transformação e reprodução induziram à formulação do objetivo do presente texto: Investigar como o mercado imobiliário no CHR – mediante os preços nele praticados – ora reproduz espacialidades preexistentes, reiterando estruturas predeterminadas (áreas

¹ Este artigo decorre da pesquisa em desenvolvimento intitulada Mercado imobiliário em centros históricos das cidades brasileiras. Conta com apoio do CNPq, da Facepe e da Propesq/UFPE.

degradadas), ora recria outras (áreas em processo de requalificação), conferindo a estas últimas funções técnico-econômicas, capazes de inseri-las no processo de globalização da economia.

Para realizar o objetivo anunciado, o presente texto foi dividido em três partes. Na primeira, relacionam-se as intervenções urbanísticas implantadas no CHR, do início do século passado até os dias atuais, ressaltando seus desdobramentos, na funcionalidade de cada um dos seus bairros. Na segunda parte, expõe-se a evolução da representatividade dos “domicílios de locação”, em cada um dos bairros do CHR, bem como do número e do perfil socioeconômico dos residentes, nos últimos 30 anos. Fica, então, patente que o mercado de locação vem contribuindo para repetir estruturas predeterminadas, correspondentes, em geral, a áreas degradadas. Na terceira, evidencia-se a dinâmica espacial do mercado imobiliário de compra e venda, no CHR, no período 2008-2013, e a evolução do preço médio do metro quadrado dos imóveis em cada bairro. Compara-se a evolução desses preços entre si com a variação do preço médio nacional e com a do vigente na metrópole recifense. Infere-se da análise que os preços dos bens transacionados funcionam como um regulador econômico dos movimentos de reprodução de espacialidades preexistentes e de recriação de outras, para responder ao processo de globalização da economia brasileira.

Intervenções urbanísticas no CHR

Conquanto o Bairro do Recife, no início do século XX, concentrasse o comércio açucareiro e as grandes firmas importadoras, era visto como um espaço degradado. Frente a realidades distintas – degradação e importância econômica –, o Bairro do Recife foi contemplado, no âmbito do projeto nacional de modernização do País, no início dos anos 1900 e recebeu melhorias na sua infraestrutura portuária (*Projeto de Melhoramentos do Porto do Recife*) e sanitária (*Plano de Saneamento do Recife*, de autoria de Saturnino de Brito). Esses Planos criaram, segundo Lubambo (ibid, p. 99), “uma necessidade justificada para se introduzirem modificações urbanas na área”. Nelas se fundamentou o *Plano de Reforma do Bairro do Recife*, que propôs e viabilizou um grande número de desapropriações de terrenos, visando ao alargamento das novas avenidas, no bairro, e à implantação de outras, isso tudo “para corrigir a falta de salubridade e incrementar a comunicação no interior do antigo traçado” (REYNALDO, 1998, p. 107).

Os lotes deveriam ser vendidos preferencialmente aos ex-proprietários, o que não aconteceu – nem poderia acontecer – face à valorização imobiliária: os adquirentes eram importantes companhias comerciais e, sobretudo, financeiras, a exemplo do *London and Brazilian Bank* e do Banco do Recife. Com a Reforma, o bairro do Recife, que abrigava 13.204 habitantes, em 1910, passou a acolher apenas 5.146, em 1913. (LUBAMBO, 1991). Assumia ele novas funções, deixando para o bairro de Santo Antônio as funções administrativa (Palácio do Governo, Fórum, Quartel...), cultural (Teatro Santa Isabel) e religiosa, além da habitacional. Como bem analisa Reynaldo (1998, p. 123), “esses dois bairros perdem protagonismo na atividade residencial”. São José consolida-se como um bairro popular, enquanto o da Boa Vista se confirma como lugar de moradia das classes média e alta.

O bairro de Santo Antônio conheceu sua primeira intervenção (1938) na Avenida Guararapes. Tratava-se de um projeto urbanístico que propunha não apenas o alargamento da via mas também a volumetria do seu entorno. A segunda (a partir de 1950) – contemplando, além desse bairro, também o de São José –, visou à abertura da Avenida Dantas Barreto e teve caráter unicamente viário.² A terceira voltou-se para a legislação urbanística de 1953, que definiu a possível volumetria para o bairro a partir de um zoneamento da área central (correspondente à de intensa ocupação e verticalização). O ponto comum a esses três tipos de intervenção foi a valorização imobiliária do CHR.

Importa registrar que, embora o Sphan atuasse desde 1937, havendo tombado, em 1938, várias igrejas dos bairros de Santo Antônio e São José, só a partir de 1946 – quando da criação do Distrito do Recife – foi iniciada uma atuação mais efetiva de proteção, em articulação com o governo municipal. Constituiu um marco dessa articulação o *Plano de Gabaritos dos Bairros de Santo Antônio e São José* (1965). Esse *Plano* atuaria em um território já bastante transformado. Contemplando 51 quarteirões, estabelecia zonas de maior ou menor número de pavimentos, em função da proteção da visibilidade dos bens tombados. Dessa maneira, negava a verticalidade proposta pela normativa de

² Na década de 1950, a abertura da Avenida Dantas Barreto começava a tornar-se realidade, a simbolizar o progresso. No final dessa década, à conta da ideia da necessidade de descentralização do tráfego e do custo das desapropriações, as demolições foram temporariamente suspensas. Todavia, na primeira gestão do Prefeito Augusto Lucena (1964-1968), as demolições para a abertura da Avenida foram retomadas.

1953, buscando conciliar a renovação urbana com a cultura protecionista local. De qualquer forma, a redução da altura, com implicações no nível de aproveitamento construtivo dos terrenos na área central (Santo Antônio e São José), teve, com certeza, impactos negativos, em termos de valorização imobiliária dessa área central. O processo seria agravado com o anunciado *Plano de Preservação dos Sítios Históricos do Recife* (1979), por meio do qual seriam institucionalizados 31 Sítios Históricos, dentre eles o da área central.

Por um lado, tal normativa garantiu a manutenção da morfologia/tipologia existente, quando da elaboração do *Plano*. Por outro, teve – da mesma forma que o *Plano de Gabaritos* (1965) – impactos negativos, em termos de valorização imobiliária da área central, contribuindo para o seu processo de degradação. Tal normativa vigorou até 1996, quando foi promulgada uma nova *Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife*, ainda em vigor, que incorporou, em suas linhas centrais, as determinações do *Plano de Preservação*.

Consoante Reynaldo (1998), paralelamente a esses Planos, as legislações urbanísticas, desde a sua primeira versão (em 1916), assinalaram, com base no pensamento higienista, que as casas conjugadas, os sobrados, não atendiam às condições de salubridade, pelo que eram imprestáveis para moradia. A validade do padrão de ocupação do CHR foi colocada em cheque. A legislação de 1919 passou a não permitir edificações não recuadas do paramento da rua. As demais legislações de uso e ocupação do solo do Recife fixaram normas e padrões habitacionais ainda mais restritivos. Não sem razão, o CHR foi sendo abandonado pelas classes de maior poder aquisitivo, abrindo as portas para os segmentos de mais baixa renda. Com efeito, as limitações impostas pelos parâmetros urbanísticos, desde o *Plano de Gabaritos* (1965) até a lei vigente de uso e ocupação do solo, redundaram em afastar o CHR da mira do setor imobiliário.

O grande impacto, porém, em termos de depreciação dos preços do metro quadrado construído, ocorreu quando o CHR foi retirado da agenda da promoção de compra e venda de imóveis novos, estimulada, a partir do início da década de 1970, pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), cujo Programa Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimo (SBPE) passou a garantir recursos para financiar a produção e a comercialização de novas moradias para a classe média. Inicia-se, desde então, uma nova dinâmica espacial na cidade do Recife, alavancando um processo de descentralização das atividades “nobres” que se situavam

no CRH. Tal processo, vivenciado praticamente por todas as metrópoles brasileiras, caracterizou-se pela substituição de antigas edificações de alta qualidade ambiental por estruturas verticalizadas. Os bairros residenciais tradicionais do Recife – a exemplo do Espinheiro e das Graças, relativamente bem localizados e bem servidos quanto às infraestruturas urbanas – foram paulatinamente transformados, dando lugar a uma ocupação vertical, com forte densidade construtiva e populacional. Na medida em que esses bairros incorporavam alterações ao seu modelo de ocupação, o terciário “nobre” ia acompanhando a sua demanda, abandonando o CHR e criando novas centralidades.

O mercado imobiliário – fortemente impulsionado pelo BNH, ao dirigir a oferta de habitação para as classes média e alta, cujas necessidades habitacionais passaram a ser relativamente bem atendidas – foi induzido à criação de inovações no produto imobiliário, por meio da localização diferenciada dos empreendimentos e, também, da incorporação de novos elementos nos imóveis e nas estruturas condominiais. Esse processo promoveu a depreciação fictícia dos bens imobiliários nos centros históricos das grandes cidades brasileiras. Tais bens deixaram, então, de atender às expectativas dos seus moradores. Daí para a frente, parte importante dos antigos moradores do CHR passou a acompanhar a dinâmica espacial do setor imobiliário. Afinal, a localização tem um peso significativo no processo de escolha da alternativa habitacional. Bernardino (2011, p. 42) comenta que, nas cidades brasileiras,

a valorização de novas espacialidades em áreas distanciadas do centro e a desvalorização da circunstância habitacional precedente podem contribuir para a compreensão do processo de empobrecimento e desvalorização habitacional dos centros históricos por parte das demandas de maior renda. Os sucessivos ciclos de evasão habitacional e a substituição de atividades instaladas nos imóveis que antes eram residenciais compõem uma conjuntura que leva o centro se tornar, progressivamente, um lugar de trabalhadores, fregueses e alunos apressados, mais do que de moradores.

Não sem razão, a produção imobiliária com a participação do BNH reverteu as condições de ocupação dos domicílios permanentes nas grandes cidades brasileiras. No caso da Cidade do Recife, os dados do Censo do IBGE de 1960 revelam que os domicílios alugados (83.087)

representavam 54,3% do total de moradias (151.835). Em 1970, os dados indicam que passaram a significar 40,2% dos 193.755 domicílios recifenses. Em 1980 (seis anos antes da extinção daquele Banco), eles representavam 39,01% dos 246.727 imóveis residenciais do Recife.

Ocorre que foi na década de 1990 que o Brasil ingressou no processo de globalização da sua economia, abrindo-a e estruturando-a segundo o critério de vantagens comparativas. Inaugurou-se, então, no País, a fase de “acumulação flexível”. Como bem afirma Abramo (1995), a globalização manifesta-se em vários domínios, sendo uma de suas formas a “concorrência urbana”. Dai que as grandes cidades brasileiras passaram a ter políticas urbanas de instalação de novos equipamentos a fim de atrair empresas.

Nesse contexto, o Governo do Estado de Pernambuco elegeu o Bairro do Recife como um dos territórios de atração de investidores. Para tanto, desenvolveu, em 1992, o *Plano de Revitalização do Bairro do Recife*, com o declarado objetivo de transformar a economia do bairro, tornando-o um centro regional de serviços modernos de comércio, de lazer e de cultura, para a população da cidade, e um centro de atração turística nacional e internacional. Os esforços iniciais concentraram-se no Polo Bom Jesus. Os investimentos em recuperação de imóveis, no período 1966-1993, ultrapassaram os seus limites, e a participação do setor privado – em termos de recursos financeiros aplicados – correspondeu, aproximadamente, à mesma quantia investida pelo setor público (ZANCHETI; LACERDA, 1998). Acontece que, a partir do final da década de 1990, algumas atividades (como bares e restaurantes) fecharam suas portas, na medida em que não existia demanda gerada por outras atividades no próprio bairro.

Assim, desde o início do presente século, as estratégias do *Plano de Revitalização* foram abandonadas, começando-se um novo ciclo: o Governo do Estado de Pernambuco lançou o *Projeto Porto Digital Empreendimentos e Ambiente Tecnológico* (2000), resultado de uma tríplice operação concertada, envolvendo as esferas pública, privada e acadêmica, com foco no desenvolvimento de *software*. A área para a localização desse parque tecnológico foi o Bairro do Recife. No sentido de prepará-lo para receber as empresas, foram feitos altos investimentos, o que resultou na implantação de 8km de fibras óticas e 26km de dutos de ventilação e saneamento (www.olhardigital.uol.com.br). Dessa forma, o Estado passou a ofertar segurança e rapidez nos fluxos de informação, elemento essencial nos critérios de decisão locacional

das empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC). Esse *Projeto* remete ao ensinamento de Abramo (1995, p. 544):

A fase de acumulação flexível faz retomarem as relações interindustriais e os efeitos de aglomeração. Isto é, o contato e a proximidade entre firmas e fornecedores passa a ser um elemento na dinâmica da organização industrial flexível, pois a externalidade, ou desverticalização (SCOTT, STOPPER, 1987) da organização industrial reintroduz relações de mercado nas relações que antes eram estabelecidas de forma hierarquizada no interior das firmas.

Essas novas relações criam novos modelos espaciais, frequentemente com a participação do Estado. Dentre tais modelos, destacam-se os parques tecnológicos, que promovem associações entre universidades, indústrias e serviços, e potencializam sinergias de produção de conhecimento e sua utilização industrial (ABRAMO, 1995).

O Porto Digital foi – e continua sendo – importante, em termos de recuperação de vários imóveis deteriorados no bairro do Recife. Em 2003, 46 edificações haviam sido recuperadas. Em 2013, nada menos de 230³ empresas estavam instaladas no Bairro, respondendo por 7.000 empregos. Significou isso a recuperação de 50.000 metros quadrados de área construída (PAPO-cabeça com Guilherme Calheiros e Chico Saboya, 2013).

Em 2006, incentivos fiscais (abatimento de 60% do valor do Imposto Sobre Serviços – ISS), foram concedidos pela Prefeitura do Recife às empresas de TIC ali instaladas (Lei nº. 17.244/2006). Segundo seu Diretor Presidente, Francisco Saboya, “eles não são suficientes para equilibrar o jogo.” Embora, no início, os preços imobiliários fossem relativamente baixos, as empresas tiveram de enfrentar os elevados custos da recuperação dos prédios antigos, além dos desafios de atender às normas estabelecidas pelo Iphan (PAPO-cabeça com Guilherme Calheiros e Chico Saboya, 2013). No entanto, considerando-se a valorização imobiliária (a ser abordada mais adiante) vivenciada pelo bairro, notadamente no período 2008-2013, é provável que ela seja mais do que “suficiente para equilibrar o jogo”, sem contabilizar o aludido incentivo fiscal de longo

³ As empresas de TIC instaladas no Bairro do Recife são, em geral, pequenas e médias, o que não descarta a presença e a atuação de multinacionais, a exemplo de Accenture, IBM, Microsoft, Motorola e Samsung.

prazo. A gestão pública foi e, provavelmente, continuará a ser pressionada, de forma a sujeitar-se aos critérios de rentabilidade, definidos pelas empresas localizadas no Bairro do Recife.

Acresce que o *Projeto Porto Novo*, intervenção urbana no Cais do Porto, em implantação desde 2012, pretende – por meio da recuperação dos seus antigos armazéns e da dotação de infraestruturas – integrar lojas, escritórios, cinemas, centro de convenções e terminal marítimo de passageiros. Vem sendo viabilizado mediante recursos públicos e parcerias público-privadas. Alguns armazéns e o terminal marítimo já estão funcionando.

Apesar dos investimentos em curso, o “Porto Digital” continua sendo um dos carros-chefe do processo de recuperação. A oferta de edificações, por se tratar de uma ilha, está próxima do ponto máximo de elasticidade, o que demanda a preparação de novas áreas. Para atender a essa demanda, o Projeto conta com o aporte do BNDES (R\$ 8,8 milhões). Trata-se de apoio à implantação de iniciativas da *economia criativa*. Não sem razão, foi escolhida uma nova área, na outra margem do Rio Capibaribe, mais precisamente, no bairro de Santo Amaro, fora do perímetro do CHR, para a localização das novas empresas.

Ademais, a frente d’água da área central recifense vem atraindo grandes empresas imobiliárias. É o caso dos polêmicos projetos das Torres Gêmeas (já construído) e do anunciado megaempreendimento denominado *Projeto Novo Recife*.

Quanto aos demais bairros, continuaram afastados da agenda do setor público, conhecendo apenas pequenos investimentos, a exemplo do Camelódromo (1994), na Avenida Dantas Barreto, e a pedestrianização de algumas ruas, como a da Imperatriz (Boa Vista) e a Duque de Caxias (São José), reclamados pelos comerciantes locais. Boa parte dos territórios dos bairros de Santo Antônio, São José e Boa Vista, continua degradada. A partir da segunda metade dos anos 2000, eles ingressaram num processo de redescoberta por parte do setor privado. Tal redescoberta tem sido mais evidente em Santo Antônio, que responde pela emergência de um polo educacional com ênfase em atividades universitárias. Todavia, tem-se irradiado, embora de forma ainda tímida, pelos bairros de São José e da Boa Vista. De modo espontâneo e esparso, pequenas e grandes empresas passaram a investir na recuperação de imóveis.

Depreende-se da análise até aqui desenvolvida que o CHR não é homogêneo. Ao contrário, é formado por diversas partes, identificadas pelos vários níveis de qualidade das edificações e do espaço público,

assim como pelas respectivas funcionalidades (áreas de TIC, de lazer, educação, comércio especializado e residência, dentre outras), o que assinala uma divisão econômica e social do espaço (DESE), conceito desenvolvido por Alain Lipietz (1974) e explicado mais adiante.

Sendo uma das funções do CHR a residencial, analisar-se-á, a seguir, a evolução, aí ocorrida, da população e da quantidade de domicílios de aluguel, no período 1991-2010, bem como o movimento do perfil socioeconômico dos seus moradores no mesmo período, com o intuito de mostrar a primazia do mercado de locação nas áreas degradadas de tal Centro, e de como esse mercado vem contribuindo para a reprodução da estrutura preexistente.

Mercado habitacional de locação: reiterando a estrutura predeterminada

Importa esclarecer, desde logo, que, para fins do presente texto, o CHR compreende as seguintes Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural, definidas pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (1996): ZEPH 8 – parte do bairro da Boa Vista e pequenos trechos dos bairros de Soledade, Santo Amaro e Coelhos – doravante chamada Bairro da Boa Vista; ZEPH 9 – totalidade do Bairro do Recife; e ZEPH 10 – totalidade do bairro de Santo Antônio e parte do bairro de São José. A partir dessas ZEPHs, foram identificados os Setores Censitários (IBGE, 2010) correspondentes e definido o perímetro de análise, o que resultou, *grasso modo*, no indicado na Figura abaixo.

Figura 1: Centro Histórico do Recife – CHR



Fonte: Disponível em: <<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?=243194>>. Acesso: 28 ago. 2014.

A Tabela 1 mostra que, nos bairros do Recife e de Santo Antônio, a quantidade de domicílios diminuiu (-24,54 % e -21,40%, respectivamente), no mencionado período, revelando a substituição do uso habitacional pelos do comércio e dos serviços. Já se discutiu que, na perspectiva histórica, esses dois bairros conheceram os processos relativamente mais acentuados de intervenções urbanísticas. Ademais, eles se vêm transformando, ou melhor, se adaptando, nos últimos 20 anos, de modo a propiciar o desenvolvimento de atividades de tecnologia da informação e comunicação, aliadas às de lazer e turismo (bairro do Recife), e ensino universitário (bairro de Santo Antônio).

Tabela 1: Evolução dos Domicílios no CHR (1991 - 2010)

Domicílios	CHR					Recife	
	Recife	Santo Antônio	São José	Boa Vista	Total		
N°	1991	269	229	656	4060	5.214	311.365
	2010	203	180	723	4005	5.111	477.166
Evolução (2010/1991)	V.Abs.	-66	-49	67	-55	-103	165.801
	%	-24,54	-21,40	10,21	-1,35	-1,98	53,25

Fonte: IBGE. Censos de 1991 e 2010.

Essalte-se que o número de domicílios relativos ao Bairro do Recife refere-se, na sua quase totalidade, à Comunidade do Pilar, favela nele incrustada: os dados da Tabela 2 indicam um aumento de 6,5% de residentes, entre 1991 e 2010, sobretudo à conta dessa Comunidade. No mesmo período, ocorreu, no bairro de Santo Antônio, uma perda de 32,78% no efetivo de residentes.

Tabela 2: Evolução da População Residente no CHR (1991 - 2010)

População	CHR					Recife	
	Recife	Santo Antônio	São José	Boa Vista	Total		
Hab.	1991	565	424	2.058	10.789	13.836	1.298.229
	2010	602	285	1.987	9.427	12.301	1.537.704
Evolução (2010/1991)	V.Abs.	37	-139	-71	-1.362	-1.535	239.475
	%	6,55	-32,78	-3,45	-12,62	-11,09	18,45

Fonte: IBGE. Censos de 1991 e 2010.

Tão pouca expressividade do uso habitacional, nesses dois bairros, permite inferir que o mercado imobiliário de habitação praticamente inexistente neles. Aí ocorreram transações de aluguel e compra e venda de estabelecimentos comerciais e de serviços, com implicações nos preços imobiliários (assunto a ser aprofundado no próximo item). Daí porque, doravante, a análise sobre locação se restringirá aos demais bairros do CHR.

Em São José, ocorreu um incremento de 10,21% no número dos domicílios (Tabela 1), enquanto na Boa Vista houve uma redução (-1.35%), no interstício temporal considerado. Era de esperar-se que a evolução do número de domicílios acompanhasse a da população residente. Não foi, porém, o caso do bairro de São José onde, embora a quantidade de domicílios haja crescido (10,21%) nos últimos 20 anos, a população decresceu (-3,45%, segundo a Tabela 2). Tal evolução se deve à quantidade de domicílios que passaram a abrigar menor contingente de pessoas devido a subdivisão das edificações ou a ampliações.

A Tabela 3 mostra que, em 1991, em 39,21% dos domicílios existentes no bairro de São José, residiam até duas pessoas. Em 2010, o percentual passou a 49,31%. Processo semelhante ocorreu na Boa Vista: em 1991, 49,72% dos seus domicílios abrigavam até duas pessoas, ao passo que, em 2010, o percentual chegou a 63,08%. Esses dados, confrontados com os da Cidade do Recife (em 1991, 21,76% das residências abrigavam até duas pessoas e, em 2010, 35,47%), facultam

inferir-se que São José e a Boa Vista constituem locais procurados por pessoas solteiras ou casais sem filhos que, na sua grande maioria, chegam ao Recife para realizar atividades de estudo e tratamento médico, dentre outras. Trata-se daquelas “pessoas apressadas”, ou “forasteiros”, mencionados por Bernardino (2011).

Tabela 3: Evolução do Número de Moradores por Domicílios Particulares Permanentes (DPPs) no CHR (1991 - 2010)

Número de Moradores por DPPs	CHR					Recife		
	Recife	Santo Antônio	São José	Boa Vista	Total			
1991	Total	V. Abs.	134	146	556	3.339	4.175	306.613
		%	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
	1 a 2	V. Abs.	83	92	218	1.660	2.053	66.731
		%	61,94	63,01	39,21	49,72	49,17	21,76
	Mais de 2	V. Abs.	51	54	338	1.679	2.122	239.882
		%	38,06	36,99	60,79	50,28	50,83	78,24
2010	Total	V. Abs.	X	142	649	3.936	4.727	470.470
		%	X	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
	1 a 2	V. Abs.	X	118	320	2.483	2.921	166.891
		%	X	83,10	49,31	63,08	61,79	35,47
	Mais de 2	V. Abs.	X	24	329	1.453	1.806	303.579
		%	X	16,90	50,69	36,92	38,21	64,53

Fonte: IBGE. Censos de 1991 e 2010.

Observação: O Censo de 2010 não fornece os dados acerca da densidade domiciliar dos DPPs para os setores censitários que compõem o bairro do Recife.

No que concerne à tipologia dos domicílios particulares permanentes, os dados censitários do período em pauta (Tabela 4) indicam que, em São José, a situação se manteve praticamente estável: as casas representavam 55,18% do total de DPPs, em 1991, e, em 2010, 49,84%. Na Boa Vista, o quadro também se manteve quase inalterado: os apartamentos representavam 76,65% do total de DPPs, em 1991, e, em 2010, quase 80% . A inexpressividade dessa alteração deve-se, com certeza, à legislação de proteção da área.

Tabela 4: Evolução da Tipologia dos Domicílios Particulares Permanentes (DPPs) no CHR (1991 - 2010)

Tipologias dos DPPs	CHR					Recife			
	Recife	Santo Antônio	São José	Boa Vista	Total				
1991	Total	V. Abs.	130	132	531	3.332	4.125	305.901	
		%	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	
	Casa	V. Abs.	124	8	293	763	1.188	241.599	
		%	95,38	6,06	55,18	22,90	28,80	78,98	
	Apto	V. Abs.	6	124	238	2.554	2.922	63.096	
		%	4,62	93,94	44,82	76,65	70,84	20,63	
	Cômodo	V. Abs.	0	0	0	15	15	1.206	
		%	0,00	0,00	0,00	0,45	0,36	0,39	
	2010	Total	V. Abs.	X	142	640	3.827	4.609	466.455
			%	X	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Casa		V. Abs.	X	3	319	766	1.088	342.100	
		%	X	2,11	49,84	20,02	23,61	73,34	
Apto		V. Abs.	X	139	321	3.061	3.521	124.355	
		%	X	97,89	50,16	79,98	76,39	26,66	
Cômodo		V. Abs.	X	X	X	X	X	X	
		%	X	X	X	X	X	X	

Fonte: IBGE. Censos de 1991 e 2010.

Observação: O Censo de 2010 não fornece os dados acerca da tipologia das edificações dos DPPs para os setores censitários que compõem o Bairro do Recife, nem os referentes aos domicílios tipo cômodo para a Cidade do Recife.

Quanto às condições de ocupação dos DPPs, a Tabela 5 mostra a notável representatividade dos domicílios de aluguel, nas duas datas censitárias consideradas, no confronto do CHR com a Cidade do Recife. Apreciando-se os dados do Censo de 2010 nos bairros de São José e da Boa Vista, constata-se que 44,07% e 46,29%, respectivamente, dos seus domicílios eram de locação, situação próxima da encontrada em 1991. Na Cidade do Recife, a relação era, em 1991, de apenas 20,41%, alcançando 22,24%, em 2010. A conclusão é que o mercado de locação constitui uma importante forma de acesso à moradia, nesses dois bairros.

Tabela 5: Evolução da Condição de Ocupação dos Domicílios Particulares Permanentes (DPPs) no CHR (1991 - 2010)

Condição de Ocupação dos DPPs		CHR					Recife		
		Recife	Santo Antônio	São José	Boa Vista	Total			
1991	Total	V. Abs.	130	132	531	3.332	4.125	305.901	
		%	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	
	Próprios	V. Abs.	122	33	251	1.416	1.822	227.601	
		%	93,85	25,00	47,27	42,50	44,17	74,40	
	Alugados	V. Abs.	5	84	252	1.786	2.127	62.427	
		%	3,85	63,64	47,46	53,60	51,56	20,41	
	Cedidos	V. Abs.	3	14	28	116	161	13.591	
		%	2,31	10,61	5,27	3,48	3,90	4,44	
	Outros	V. Abs.	0	1	0	14	15	2.282	
		%	0,00	0,76	0,00	0,42	0,36	0,75	
	2010	Total	V. Abs.	X	142	649	3.936	4.727	470.470
			%	X	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
		Próprios	V. Abs.	X	65	344	1.972	2.381	343.914
			%	X	45,77	53,00	50,10	50,37	73,10
		Alugados	V. Abs.	X	73	286	1.822	2.181	104.621
			%	X	51,41	44,07	46,29	46,14	22,24
		Cedidos	V. Abs.	X	4	14	126	144	18.606
			%	X	2,82	2,16	3,20	3,05	3,95
Outros		V. Abs.	X	0	5	16	21	3.329	
		%	X	0,00	0,77	0,41	0,44	0,71	

Fonte: IBGE. Censos de 1991 e 2010.

Observação: O Censo do IBGE de 2010 não fornece os dados acerca da condição de ocupação dos DPPs para os setores censitários que compõem o Bairro do Recife.

Resta desvendar o segmento social a que se direciona esse mercado de locação. Os dados censitários da Tabela 6 indicam que no bairro de São José, em 1991, 55,56% dos responsáveis pelos domicílios recebiam até dois salários-mínimos, ao passo que, em 2010, chegaram a 74,63%. Na Boa Vista, eles representavam 26,17%, alcançando 51,17%, no final do período. Tal evolução sugere que o mercado de locação constitui uma porta de acesso à moradia nesses bairros (sobretudo para a parte da população, que não tem condições financeiras de ascender à casa própria).

Tabela 6: Evolução do Rendimento do Responsável pelo Domicílio no CHR (1991 - 2010)

Rendimento do Responsável pelo Domicílio (SM)	CHR					Recife			
	Recife	Santo Antônio	São José	Boa Vista	Total				
1991	Total	V. Abs.	130	132	531	3.332	4.125	305.901	
		%	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	
	Até 2	V. Abs.	100	49	295	872	1.316	173.007	
		%	76,92	37,12	55,56	26,17	31,90	56,56	
	> 2 ≤ 5	V. Abs.	25	43	150	1.007	1.225	59.971	
		%	19,23	32,58	28,25	30,22	29,70	19,60	
	> 5 ≤ 10	V. Abs.	3	27	69	862	961	35.804	
		%	2,31	20,45	12,99	25,87	23,30	11,70	
	> 10	V. Abs.	2	13	17	591	623	37.119	
		%	1,54	9,85	3,20	17,74	15,10	12,13	
	2010	Total	V. Abs.	X	142	649	3.936	4.727	198.891
			%	X	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Até 2		V. Abs.	X	109	485	2.014	2.608	132.384	
		%	X	76,76	74,73	51,17	55,17	66,56	
> 2 ≤ 5		V. Abs.	X	27	101	1.237	1.365	32.968	
		%	X	19,01	15,56	31,43	28,88	16,58	
> 5 ≤ 10		V. Abs.	X	5	34	517	556	18.865	
		%	X	3,52	5,24	13,14	11,76	9,49	
> 10		V. Abs.	X	1	29	168	198	14.674	
		%	X	0,70	4,47	4,27	4,19	7,38	

Fonte: IBGE. Censos de 1991 e 2010.

Observação: O Censo do IBGE de 2010 não fornece os dados do rendimento dos responsáveis por domicílio para os setores censitários que compõem o Bairro do Recife.

A análise aqui feita leva à conclusão de que os bairros de São José e da Boa Vista – com partes expressivas deterioradas – foram os que conheceram maiores incrementos de domicílios permanentes e onde o mercado de locação ocupa um lugar privilegiado, como forma de acesso à moradia, notadamente na comparação com a Cidade do Recife. Ademais, tal acesso é realizado, sobretudo, por uma população cujos baixos rendimentos são insuficientes para recuperar e manter suas moradias. Assim, partes importantes das suas respectivas espacialidades são reproduzidas sem se desprenderem das próprias heranças

históricas forjadas nos últimos 40 anos. Embora a locação seja uma porta importante de acesso à habitação nos dois aludidos bairros, não se dispõe ainda dos dados relativos aos preços de aluguel no CHR.⁴ Assim sendo, prossegue-se a análise da dinâmica espacial das transações imobiliárias de compra e venda, enfocando os últimos seis anos e verificando como ocorre a sua regulação.

Mercado de compra e venda de imóveis: recriando espacialidades

Para fundamentar a análise da dinâmica espacial do mercado imobiliário no CHR, tomou-se como referencial, conforme anunciado, o conceito de “divisão econômica e social dos espaços” (DESE), desenvolvido por Alain Lipietz (1974), o qual, em suas linhas essenciais, faz uma analogia entre a “divisão social do trabalho”, no processo produtivo, e o espaço. Para ele, a “divisão técnico-econômica do trabalho”, presente no nível das forças produtivas e das relações de produção, manifesta-se mediante a “divisão técnico-econômica do espaço” (DTE): área institucional, portuária, de habitação, de lojas... Por sua vez, a *divisão social do trabalho*, que reina no nível das relações sociais de produção, revela-se na *divisão social do espaço* (DSE): habitação dos patrões, dos engenheiros, dos trabalhadores... Guardando suas particularidades, esses dois tipos de divisão também se realizam no CHR: (i) áreas onde se concentram atividades portuárias, de TIC,⁵ educacionais...; e (ii) áreas que abrigam segmentos populacionais de baixos e médios rendimentos: espaços do comércio e dos serviços mais ou menos populares...

Combinadas, essas duas estruturações dos espaços – DTE e DSE – originam a DESE, “efeito sobre o espaço urbano da totalidade das instâncias de formação social” – econômica, política e ideológica (LIPIETZ, 1974, p. 23). Para que a DESE se reproduza ao longo do tempo, é necessário um mecanismo regulador que, de acordo com o autor, é o “tributo

⁴ Vem sendo realizada, no âmbito da mencionada pesquisa – *Funcionamento do mercado imobiliário nos centros históricos das cidades brasileiras* –, a aplicação de 380 questionários no CHR, com o intuito de levantar as características dos bens transacionados, os perfis socioeconômicos dos compradores, vendedores, locadores e inquilinos, bem como dos preços de aluguel, o que permitirá um aprofundamento sobre o tema.

⁵ É oportuno esclarecer que a globalização constitui um amplo processo de mudança na divisão internacional do trabalho, viabilizado pelos avanços no setor de tecnologia da informação e comunicação.

fundiário⁶” (a renda do solo). Para ele, há dois tipos desse tributo: um “exógeno” e o outro, “endógeno”. O primeiro tem seu nível determinado pelas características da situação social do terreno. O segundo depende do montante de capital susceptível de ser investido no terreno durante o seu processo produtivo, o que está sujeito à legislação urbanística e, mais especificamente, ao coeficiente de utilização do terreno.

Como nas áreas históricas os bens imobiliários, na sua quase totalidade, são vendidos com seu suporte (o terreno), o “tributo fundiário” exprime-se no preço de mercado das edificações. Ora, pelo menos no caso do CHR (considerado um submercado nos termos mais adiante discutidos), acontece que o coeficiente de utilização é único em todo o território. Isso descarta inteiramente a existência de um “tributo endógeno”. Portanto, o que está em jogo no CHR é o “tributo exógeno”, que pode tão somente reproduzir (herança histórica) partes da DESE (como ocorre, notadamente, em partes dos bairros de São José e da Boa Vista) e/ou transformar outras por meio de investimentos capitaneados pelo Estado (situação do bairro do Recife) ou pelo setor privado (fato mais recente, no Bairro de Santo Antônio). Tais movimentos revelam as diferentes estratégias dos agentes econômicos e do Estado, traduzindo-se no preço das transações imobiliárias.

A fim de apreender os movimentos da DESE no CHR, analisar-se-ão, a seguir, as transações imobiliárias nele realizadas, entre 2008 e 2013, com base nos dados do Imposto de Transmissão de Bens e Imóveis (ITBI), da Prefeitura da Cidade do Recife (Tabela 7). Será feita, inclusive, uma comparação entre os diversos bairros do CHR, de modo a proporcionar uma leitura da dinâmica espacial desse mercado.

⁶ Alain Lipietz (1974) substitui o termo *preço do solo*, que faz referência ao econômico, por *tributo fundiário*, para insistir nos fundamentos não econômicos da determinação dos preços do solo urbano. Dito de outra forma: ele renuncia a uma análise fundiária baseada no objeto (sua localização, sua proximidade dos equipamentos e serviços urbanos), para propor uma análise das estratégias dos agentes econômicos reagrupados em classes sociais, cujas escolhas se manifestam na organização do espaço urbano.

Tabela 7: Imóveis Transacionados Mediante Compra e Venda por Ano – CRH (2008-2013)^[1]

Uso	Bairros	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Comercial	Recife	8	9	5	13	13	7	55
	São José	12	16	18	24	19	12	101
	Santo Antônio	72	65	84	71	74	103	469
	Boa Vista	81	67	84	58	71	55	416
	Sub-total	173	157	191	166	177	177	1.041
Residencial	Recife	0	0	0	1	0	0	1
	São José	5	5	9	15	40	22	96
	Santo Antônio	1	4	2	5	1	0	13
	Boa Vista	96	85	90	90	90	57	508
	Sub-total	102	94	101	111	131	79	618
Total		275	251	292	277	308	256	1.659

Fonte: Transações de Compra e Venda ITBI / PCR.

^[1]Dados referentes aos imóveis com ITBI regularizado entre janeiro de 2008 e outubro de 2013.

Reforçando a ideia de que o mercado habitacional praticamente inexistente nos bairros do Recife e de Santo Antônio, convém assinalar que, das 56 transações de compra e venda realizadas no Bairro do Recife, apenas uma correspondeu a residência. Das 482, referentes ao bairro de Santo Antônio (entre 2008 e 2013), tão somente 13 concerniam a habitação. Aí, parte substancial das transações ocorreu em 2013 (103, sem computar as realizadas nos meses de novembro e dezembro desse ano), como resultado da aceleração dos investimentos privados em recuperação de imóveis para fins comerciais. Iniciado na segunda metade dos anos 2000, o processo, “coordenado” pelo setor empresarial, vem ocasionando a transformação desse bairro, com implicações na DESE do CHR.

A Tabela 8 permite aprofundar-se a análise da dinâmica espacial no CHR, no tanto em que mostra a relação entre o número total de endereços (residência, comércio e serviços), em cada bairro (perfazendo 11.498) e a quantidade de transações de compra e venda, conforme o uso (totalizando 1.659). Verifica-se que, desse estoque, 14,43% foram transacionados, tendo ocorrido a maior dinâmica no bairro de Santo Antônio, onde, nos últimos seis anos, foram comprados 482 estabelecimentos, o equivalente a 32,79% do total dos seus endereços. Essa dinâmica relativamente alta

explica-se pelo aludido processo de atração de investimentos privados, sobretudo no que se refere a serviços educacionais (ensino superior). Dos endereços comerciais e de serviços, 38,29% foram vendidos nesse bairro, enquanto apenas 5, 31% do estoque residencial foram comprados.

Tabela 8: Centro Histórico do Recife x Transações de Compra e Venda - ITBI (2008 - 2013)^[1]

Área de Estudo	TOTAL				Residencial				Comercial / Serviços			
	Nº Ender. ^[2]		Compra e Venda		Nº Ender. ^[2]		Compra e Venda		Nº Ender. ^[2]		Compra e Venda	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Recife	660	100	56	8,48	218	100	1	0,46	442	100	55	12,44
São José	2.556	100	197	7,71	978	100	96	9,82	1.578	100	101	6,40
Santo Antônio	1.470	100	482	32,79	245	100	13	5,31	1.225	100	469	38,29
Boa Vista	6.812	100	924	13,56	5.090	100	508	9,98	1.722	100	416	24,16
Total	11.498	100	1.659	14,43	6.531	100	618	9,46	4.967	100	1.041	20,96

Fonte: Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos (IBGE, 2010); Transações de Compra e Venda ITBI/PCR.

^[1] Dados referentes aos imóveis com ITBI regularizado, entre janeiro de 2008 e outubro de 2013. ^[2] Foram excluídas do universo de endereços as edificações caracterizadas como “em construção”.

Em contrapartida, a relação entre o número de endereços existentes nos demais bairros e o total das respectivas transações foi apenas de 13,56% na Boa Vista, 8,48% no Recife e 7,71% em São José. Na Boa Vista, da quantidade relativamente alta de transações de compra e venda (924), no período foram negociados 9,98% do seu estoque habitacional e 24,16% do estoque comercial e de serviços. Maior, portanto, tem sido a dinâmica das transações relativas a estas duas últimas atividades, embora reproduzindo a espacialidade existente, ao invés de representarem mudanças significativas, em termos de recuperação dos imóveis e de qualidade do espaço público.

Quanto ao Bairro do Recife – onde, no período em pauta, ocorreram apenas 56 transações de compra e venda –, seu processo de revitalização, capitaneado pelo Estado e iniciado na segunda metade dos anos de 1990, incentivou maior dinâmica imobiliária nos anos subsequentes, quando muitos dos imóveis foram vendidos a empresas de TIC. Revela isso o papel “coordenador” do Estado nas modificações desse território e, por extensão, na DESE do CHR.

No bairro de São José, diferentemente dos demais do CHR, além de apresentarem o menor dinamismo do mercado de compra e venda (197

endereços vendidos), as transações relativas a habitação representaram 9,82% do seu estoque residencial e 6,40% do referente às atividades comerciais e de serviços. Trata-se, conforme, aliás, já ressaltado, de uma herança histórica, que se vem tão só reproduzindo espacialmente, por meio dos mercados de locação e de compra e venda.

Analisada a dinâmica espacial desses mercados, é imperativo – antes de apreciar a evolução dos preços dos imóveis praticados no CHR – tecer dois comentários a respeito do funcionamento do mercado imobiliário. O primeiro refere-se ao fato de que esse mercado é formado por submercados, que se diferenciam de acordo com os agentes que neles atuam: o perfil socioeconômico da oferta e da demanda, a localização com seus significados e os produtos oferecidos, dentre outros fatores. O CHR – ou qualquer outro centro histórico brasileiro – conforma um submercado peculiar, na medida em que seus bens imobiliários desfrutam de dois tipos de centralidade: uma, urbana, e a outra, histórica. Eles se encontram em diferentes estados de conservação, raramente disputando com novas edificações. Situam-se em áreas diferenciadas do CHR, no que se refere à qualidade da infraestrutura e dos espaços públicos. Ademais, os vendedores não são, na maioria das vezes, as tradicionais empresas de incorporação imobiliária, e a maior parte dos compradores está motivada apenas a desenvolver atividades econômicas, ou a morar.

O segundo comentário refere-se à necessidade de caracterizar o mercado de compra e venda no CHR de modo a desvendar o modelo a partir do qual os atores sociais tomam suas decisões. Estudo realizado por uma das autoras do presente texto (LACERDA, 1993) infere que, no mercado formal de compra e venda de imóveis, as decisões dos compradores e vendedores são pautadas pelo modelo de “concorrência monopolista”, proposto por Edward Chamberlain (1933), o primeiro economista a questionar a hipótese da “concorrência perfeita”.

Para Chamberlain, o mercado fundiário existe em condições bem peculiares. E ele se interessa por um caso particular: a renda do solo referente ao uso comercial. A fim de mostrar que essa renda é de monopólio, coloca no centro da sua análise a noção de “diferenciação espacial”. Ele reconhece, porém, que a diferenciação não é unicamente espacial, porquanto também depende da qualidade dos bens vendidos. É a concentração de compradores de determinados produtos (em certas áreas, ruas ou entroncamentos) e a raridade de estabelecimentos disponíveis (para serem transacionados) que conferem a cada modalidade de produto (TIC, eletrodoméstico...) um sobrelucro decorrente da locali-

zação. As reflexões de Chamberlain podem ser aplicadas às localizações de atividades de serviços, habitacionais e industriais.

Leftwich (1979, p. 279) retomou a tese da “concorrência monopolista” e deu-lhe uma definição precisa: “No mercado de ‘concorrência monopolística’ há muitos vendedores de um produto particular e o produto de cada vendedor é, de certa maneira, diferenciado daquele dos outros vendedores.” No caso do mercado imobiliário no CHR, existem muitos vendedores (proprietários dos imóveis) e muitos compradores (usuários). Isso caracterizaria uma situação de “concorrência perfeita”. Acontece que os produtos são diversos, quanto a tipo (sobrado, casa, apartamento, sala, loja, garagem), tamanho, material de construção, estado de conservação e, evidentemente, localização dos imóveis. O fato de os produtos serem altamente diferenciados caracteriza uma situação de “monopólio”. Trata-se de um mercado onde proprietários de bens produzidos em épocas diferentes concorrem entre si. Nesse caso, o preço corrente dos imóveis descola-se do seu preço de produção original, fazendo surgir o que Topalov (1984) denominou “renda imobiliária”, entendida como um tipo particular da categoria geral de “renda de monopólio”.⁷

Um dos pontos fundamentais do modelo de “concorrência monopolística” reside nas condições da demanda. A diferenciação dos produtos induz os consumidores a escolherem o de um determinado vendedor, o que confere à oferta a capacidade de exercer certo controle sobre os preços. Daí que diferentes vendedores obterão preços diversos, segundo o julgamento dos consumidores, em relação às qualidades comparativas dos produtos diferenciados, notadamente no que toca à localização.

De acordo com Vincent (1986, p. 15), a “concorrência monopolística” recorre à elasticidade cruzada da demanda, isto é, à elasticidade de um bem substituto em relação ao preço de um bem original – “princípio de substituição estrita” –, o que dá uma boa representação das situações concretas, porquanto uma pessoa, à procura de comprar um imóvel, não se decide, jamais, sem antes comparar vários outros, mesmo quando são pouco diferentes entre si.

Isso não significa que os imóveis colocados à venda incorporem sempre elementos monopolísticos e que, inevitavelmente, a taxa de

⁷ A *renda de monopólio* depende das condições de circulação do bem imobiliário. Tais condições permitem que o preço de mercado não mantenha relação com o preço ou custo de produção. “É o caso notadamente quando a mercadoria – com uma determinada qualidade – não é livremente reproduzível pelo capital” (TOPALOV, 1984) e o preço é fixado de acordo com o poder aquisitivo da demanda.

satisfação seja mais importante que a média, o que levaria à conclusão de que os vendedores de imóveis, no CHR, têm uma taxa generalizada de lucro acima da média. Na realidade, o que acontece é que, em certas localidades de tal Centro, como adiante se verá, os preços imobiliários comportam elementos de monopólio e, em outras, não. Nestas últimas, os vendedores entram em concorrência.

Ademais, importa chamar a atenção para o fato de no CHR atuarem muitos outros agentes (além dos vendedores e compradores) com implicações diretas na oferta e na demanda: os Governos Federal (mediante políticas macroeconômicas) e Local (estadual e municipal, por meio do provimento de infraestrutura, estabelecimento de parâmetros urbanísticos, isenções fiscais...) e os corretores imobiliários.

Cabe, então, por oportuno, anunciar o contexto macroeconômico nacional dos últimos seis anos. Em 2008, a economia mundial mergulhou numa severa crise, ocasionada pelo setor imobiliário dos Estados Unidos, interrompendo o mais longo ciclo de crescimento econômico do Brasil, em período recente. A resposta do País para o enfrentamento dessa crise consistiu em expandir o gasto público a partir de um conjunto de medidas, dentre as quais a redução da taxa de juros dos financiamentos habitacionais e a flexibilização das regras de concessão desses financiamentos, providências importantes para a ampliação da procura por unidades residenciais. Como resultado, o mercado imobiliário – não apenas residencial – experimentou forte expansão e acelerada valorização dos preços. Não sem razão, o Produto Interno Bruto (PIB) da indústria de construção civil cresceu mais do que o PIB global do País nos últimos cinco anos, refletindo as medidas orientadas para a redução do *deficit* habitacional e para o incentivo aos investimentos no setor.

A crise mundial desencadeou um levantamento inédito dos preços do mercado imobiliário residencial em mais de 50 países, sob a coordenação do Banco de Compensações Internacionais (BIS), instituição que funciona como banco central dos bancos centrais nacionais. No caso do Brasil, a responsabilidade coube ao Banco Central, cujo levantamento mostrou que o valor médio por metro quadrado dos imóveis residenciais, no País, mais do que dobrou (121,6%) nos últimos cinco anos, até o terceiro semestre de 2013.⁸ Contudo, o fôlego do mercado diminuiu. A forte alta ocorreu,

⁸ O Banco Central utiliza o Índice de Valores de Garantia de Imóveis Residenciais Financiados, calculado consoante o valor de avaliação de cada imóvel financiado pelos bancos. São consideradas 11 regiões metropolitanas: Belo Horizonte, Brasília, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, Fortaleza, São Luís, Belém e Manaus

sobretudo entre 2008 e o início de 2011, quando a valorização anual dos imóveis habitacionais permaneceu, sistematicamente, acima de 20%. Nos trimestres seguintes, o ritmo desacelerou, ficando perto de 15%, e a subida reduziu-se ao patamar dos 9% em 2013 (NAKAGAWA, 2014).

Embora os comentários feitos se refiram ao mercado habitacional de compra e venda de imóveis financiados pelos bancos, tem-se aí um parâmetro, no sentido de compreender os movimentos dos preços médios por metro quadrado no período de 2008 a 2013, no CHR (Tabela 9). Percebem-se variações desses preços (para cima ou para baixo) em cada bairro. Revela isso, cada ano, ajustes entre a oferta e a demanda, de acordo com a quantidade e a qualidade (estado de conservação) dos imóveis transacionados.

Tabela 9: Evolução dos Preços Médios Anuais do Metro Quadrado no CHR (2008-2013)^[1]

Uso do Imóvel	Ano	Preços/m ² em real ^[2]			
		Boa Vista	Recife	Santo Antônio	São José
Comercial	2008	1.077,31	1.041,44	795,15	1.359,37
	2009	1.293,20	1.747,37	927,16	2.416,77
	2010	1.329,57	1.965,09	1.041,69	1.488,25
	2011	1.327,40	1.506,60	1.215,62	2.191,73
	2012	1.645,50	1.770,53	1.503,05	2.081,83
	2013	1.711,67	2.413,79	1.137,50	1.921,19
	Var. 2013/2008 (%)	58,88	131,77	43,05	41,33
Residencial	2008	1.028,85	-	589,40 ^[3]	840,49
	2009	1.066,49	-	989,77	608,99
	2010	1.160,89	-	811,22	567,78
	2011	1.423,78	2.415,60 ^[3]	895,58	601,09
	2012	1.871,16	-	2.450,53 ^[3]	1.511,01
	2013	2.101,60	-	-	1.044,94
	Var. 2013/2008 (%)	104,27	-	-	24,33

Fonte: Transações de Compra e Venda ITBI / PCR.

^[1] Dados referentes aos imóveis com ITBI regularizado entre janeiro de 2008 e outubro de 2013. ^[2] Valores atualizados pelo índice de correção monetária IGP-M/FGV, em março de 2014. ^[3] Preço correspondente a um único imóvel transacionado.

(NAKAGAWA, 2014).

Consoante a Tabela 9, os imóveis comerciais e de serviço, no Bairro do Recife, tiveram valorização surpreendente nos últimos cinco anos: o preço médio do metro quadrado evoluiu em torno de 132%, superando a já referida média nacional (121,6%). Quanto à evolução desse mesmo preço, no Recife, dispõe-se apenas da informação relativa ao período de julho de 2010 a outubro de 2013: o Índice FIPE-ZAP, que sinalizou uma valorização de 84,5% (muito aquém, portanto, dos 132% do Bairro do Recife, muito bem posicionado nacional e localmente). Tal valorização deve ter sido acompanhada pela elevação dos aluguéis, tanto que diversos *ateliers* de artistas migraram dessa ilha para o bairro de Santo Antônio.

Como no bairro do Recife a oferta de espaço construído é rigorosamente limitada (porquanto nessa ilha incide legislação protecionista) – além de se tratar de área que produziu um ambiente propício a atividades de TIC, turismo e lazer –, os preços de compra e venda de imóveis passaram a conter fortes elementos de “monopólio locacional”. Com efeito, vem ocorrendo, nesse caso, uma diferenciação espacial dependente dos aludidos tipos de serviço, com implicações na divisão econômica e social (DESE) do CHR.

Aí, o preço máximo do metro quadrado – registrado no ITBI relativo ao ano de 2013 – chegou a R\$ 5.546,05, o qual, deduzido do preço mínimo constatado nesse mesmo ano (R\$ 1.116,42), correspondeu ao máximo do “tributo fundiário exógeno”, praticado nele e no CHR como um todo. Para sua formação, foram decisivas as estratégias do Estado que, ao longo dos últimos 20 anos, vem suprimindo as possibilidades de qualquer obstáculo ao processo de recuperação da área e, por extensão, assegurando, ele próprio, essa nova espacialidade. Desse modo, realiza-se o que Lipietz descreveu como “tática de validação social da produção monopolista do espaço” (LIPIETZ apud ABRAMO, 1995, p. 531). Provavelmente, a gestão pública continuará a ser pressionada para sujeitar-se – mediante a concessão de incentivo fiscal – aos critérios de rentabilidade assumidos pelas empresas localizadas no Bairro do Recife.

Semelhante valorização não foi acompanhada pelos demais bairros do CHR. De fato, na Boa Vista, em Santo Antônio e em São José, os incrementos do preço do metro quadrado dos imóveis de uso comercial, no período em pauta, foram, respectivamente, de 58,88%, 43,05% e 41,33% (Tabela 9).

Tomando-se como parâmetro de análise o preço médio do metro quadrado, em 2013, dos endereços comerciais e de serviços, verifica-se que o Bairro do Recife continuou em uma posição privilegiada (R\$

2.414), acompanhado do bairro de São José (R\$ 1.921), algo, à primeira vista, surpreendente, à conta do seu estado de degradação. Acontece que, em algumas das suas ruas, se concentra largamente um comércio popular e especializado (equipamentos eletroeletrônicos e eletrodomésticos, sobretudo), que atende, inclusive, aos demais municípios metropolitanos. Chama a atenção o fato de, em 2008, seu preço médio ser o mais elevado (R\$ 1.359), no confronto com os outros bairros do CHR. Provavelmente, seu estado de degradação não lhe permitiu conhecer valorização tão acentuada quanto a ocorrida no Bairro do Recife.

Já o bairro da Boa Vista, o terceiro colocado no *ranking* dos preços médios do metro quadrado das atividades de comércio e serviços (R\$ 1.712), também não conseguiu acompanhar o do Bairro do Recife, embora se tenha aproximado do de São José (R\$ 1.921), em razão de possuir partes do seu território em bom estado de conservação.

Quanto ao bairro de Santo Antônio, o último do *ranking* (R\$ 1.138), o relativamente baixo preço médio do metro quadrado revela, por um lado, o péssimo estado de conservação dos seus imóveis e, por outro, justifica a grande extensão de área adquirida. Em decorrência da sua maior centralidade face aos demais bairros, seus imóveis vêm sendo adquiridos notadamente por empresas do setor educacional. Esse baixo preço médio do metro quadrado, pelo menos por enquanto, funciona como regulador dos preços de mercado no CHR. Os demais bairros comportam, em menor (São José e Boa Vista) ou maior grau (Bairro do Recife), elementos de “monopólio locacional”.

No que concerne ao uso habitacional, os dados registram praticamente a ausência de imóveis transacionados nos bairros do Recife e de Santo Antônio, razão por que foram descartados da análise. No bairro da Boa Vista, enquanto o preço médio dos imóveis comerciais e de serviços cresceu 59%, o habitacional teve um incremento de 104% no período em questão. Decorreu isso da crescente demanda da classe média/média por localizações mais centrais. No caso em estudo, a centralidade vem sendo reforçada pelo processo de recuperação do Bairro do Recife e pela gestação de um polo educacional, em Santo Antônio, bem como pela instalação de cursos especializados na própria Boa Vista. Essa demanda também conta com o reforço da crescente dificuldade de mobilidade da metrópole recifense.

Comparando-se os preços médios do metro quadrado nesses dois bairros, em 2013, no que concerne ao uso habitacional, percebe-se que o realizado na Boa Vista (R\$ 2.102) é praticamente o dobro do de São José

(R\$ 1.045). Tal defasagem decorreu da demanda diferenciada nessas duas localidades. Com efeito, enquanto o bairro de São José concentra uma demanda de mais baixa renda, o da Boa Vista agrupa dois tipos de demanda, de acordo com o nível de degradação das suas áreas: as de menor grau seduzem uma demanda de média renda, ao passo que as amplamente degradadas atraem uma demanda de baixa renda.

Enfim, os preços médios realizados no mercado de compra e venda de imóveis, no CHR, vêm servindo, ora a reproduzir espacialidades existentes, ora a recriá-las. Trata-se, portanto, de duas formas do atual processo de regulação da DESE, neste Centro.

Conclusões

A análise empreendida no presente estudo evidenciou duas frentes da dinâmica espacial do mercado imobiliário no CHR. A primeira envolve os bairros do Recife e Santo Antônio, onde ocorreram intervenções urbanísticas de grande porte no período que se estende da década de 1910 até a de 1970. Aí houve a expulsão de parte significativa dos habitantes. O mercado habitacional foi desaparecendo e sendo substituído pelo de comércio e serviços. A partir dos anos 2000, mudanças importantes vêm ocorrendo na espacialidade desses bairros: enquanto o Bairro do Recife se torna um lugar privilegiado para empresas de TIC e, também, de turismo e lazer, o de Santo Antônio vem sendo ocupado, notadamente, por empresas do setor educacional. Nesses dois casos, as empresas procuram estar agrupadas e fortemente relacionadas ao mundo globalizado, pelo que o Estado e o setor privado têm exercido um papel crucial na divisão econômica e social desse espaço (DESE).

A segunda frente compreende os bairros de São José e da Boa Vista, cujo mercado de locação continua ocupando um lugar privilegiado. No de São José, um segmento da população de baixos rendimentos mensais encontrou uma forma de acesso ao CHR. Na Boa Vista, esse tipo de mercado atende a segmentos, ora de baixa renda (nas áreas mais degradadas), ora de média/média renda (nas áreas que ainda mantêm um nível relativamente menor de degradação). Em ambos os casos, tais estratos populacionais, em geral, não têm situação financeira suficiente para promover transformações nas suas respectivas espacialidades mediante a recuperação dos seus imóveis. A situação é agravada pela ausência da atuação do poder público no que diz respeito, sobretudo, a políticas de locação social e de requalificação dos espaços públicos.

Quanto à dinâmica espacial do mercado de compra e venda de imóveis, no período 2008-2013, foi menos expressiva nos bairros do Recife, São José e Boa Vista, comparativamente à de Santo Antônio. Neste último, a quantidade de transações desse tipo foi significativa frente ao respectivo estoque de endereços, dos quais a quase totalidade negociada se destinou a estabelecimentos de ensino superior. Seu estoque imobiliário vem sendo paulatinamente recuperado. O baixo preço nele praticado revela o grau de deterioração das edificações e, ao mesmo tempo, a disposição de as empresas arcarem com os custos da recuperação, apostando na criação de um ambiente de geração de conhecimento. Os preços provavelmente se elevarão, *pari passu* à consolidação dessa nova espacialidade. Sem o apoio do Estado, as firmas estão incitando uma nova “convenção urbana”, nos termos empregados por Abramo (1995),⁹ negando a DESE preestabelecida. Em contrapartida, os preços de compra e venda dos imóveis, nos bairros da Boa Vista e de São José, não fazem senão reproduzir a espacialidade passada.

O maior nível de valorização do metro quadrado dos imóveis do CHR, no período em pauta, ocorreu no Bairro do Recife. Considerados os últimos cinco anos, chegou a superar a valorização média do metro quadrado nacional dos produtos imobiliários habitacionais financiados pelos bancos. Superou também a média da Cidade do Recife. Significa isso que o mercado imobiliário de compra e venda de imóveis comerciais e de serviços, neste Recife, vem disputando positivamente com o mercado habitacional nacional e local. As empresas aí instaladas, nos últimos anos, decidiram assumir o elevado preço. No momento, ou elas já recuperaram esse custo, ou estão em vias de recuperá-lo por meio da crescente valorização, além das suas margens de lucro acrescidas da isenção fiscal. Nesse caso, o poder público tem exercido uma função essencial, na remuneração das vantagens locais monopolizadas.

Enfim, os preços praticados no CHR são o operador econômico da sua dinâmica espacial. Trata-se de operador sensível às ações do Estado e dos investidores privados, que recriam espacialidades, conferindo-lhes funções técnicas, destinadas a inseri-las mais fortemente no mundo globalizado. Ao mesmo tempo, esse operador é capaz de reiterar as espacialidades preexistentes, como heranças do passado.

⁹ Para Abramo (1995, p. 537), “cada capitalista, individualmente, se questiona sobre as intenções dos outros capitalistas no que se refere às alterações na DESE futura. Esse jogo de ‘especulação mimética’ conduz à ‘emergência’ de uma representação sobre a DESE futura, assumindo a forma de uma ‘convenção urbana’.”

Referências

- ABRAMO, P. A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 16, p. 510-555, 1995.
- BERNARDINO, I. L. *Para morar no centro histórico*: condições de habitabilidade do Sítio Histórico da Boa Vista no Recife. 2011. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.
- CHAMBERLAIN, E. *La théorie de la concurrence monopoliste*. Paris: Presses Universitaires de France, 1953.
- ÍNDICE FIPE-ZAP. Disponível em <<http://www.zap.com.br/imoveis/fipe-zap/>>. Acesso em: 5 abr. 2014.
- LACERDA, N. *La production sociale des intérêts fonciers et immobiliers: le cas de Recife (Brésil)*. 1993. Tese (Doutorado em Géographie, Aménagement et Urbanisme) - Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3, Paris, 1993.
- LEFTWICH, R. H. *O sistema de preços e a alocação de recursos*. São Paulo: Pioneira, 1979.
- LIPIETZ, A. *Le tribut foncier*. Paris: François Maperon, 1974.
- LUBAMBO, K. W. *O bairro do Recife: entre o Corpo Santo e o Marco Zero*. Recife: CEPE, Fundação de Cultura da Cidade do Recife, 1991.
- NAKAGAWA, F. Valorização de imóvel no Brasil foi a maior do mundo nos últimos 5 anos. *O Estadão*, São Paulo, 17 jan. 2014. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-geral,valorizacao-de-imovel-no-brasil-foi-a-maior-do-mundo-nos-ultimos-5-anos,175663,0.htm>>. Acesso em: 2 abr. 2014.
- PAPÓ-cabeça com Guilherme Calheiros e Chico Saboya (Porto Digital). 1h 1min 22s Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=UT5yEm_J7lo>. Acesso: em 13 jun. 2013.
- REYNALDO, A. *Las catedrales sieguen sendo blancas: un studio sobre la política de tratamiento del centro antiguo de Recife (Brasil)*. 1998. Tese (Doutorado) - Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, 1998.
- TOPALOV, C. *Le profit, la rente et la ville – Éléments de théorie*. Paris: Econômica, 1984.
- VINCENT, M. *La formation du prix du logement*. Paris: Econômica, 1986.
- ZANCHETI, S.; LACERDA, N. O desempenho do Plano de Revitalização do Bairro do Recife. In: ZANCHETI, S.; MARINHO, G.; LACERDA, N. (Org.). *Revitalização do Bairro de Recife: plano, regulação e avaliação*. Recife: Ed. UFPE, 1998. p. 89-135.
- _____; _____. Revitalização de áreas históricas e desenvolvimento local. *Revista Econômica do Nordeste*. v. 30, p. 8-24, 1999.

Quinta Parte
Homenagem a Ana Clara Torres Ribeiro

Viva a vida! Uma homenagem a Ana Clara Torres Ribeiro

Lilian Fessler Vaz

Viva a vida! Esta pequena frase dificilmente será esquecida por alunos, colegas, amigos de Ana Clara Torres Ribeiro, porque era dessa maneira que ela se despedia, sempre com seu sorriso franco, quando não, com uma risada sonora. Com o presente texto, proponho-me a prestar uma homenagem a Ana Clara Torres Ribeiro, explorando a sua frase “Viva a vida!” como um objeto a ser esquadrinhado na busca de alguns de seus possíveis sentidos. O enorme legado de conhecimento que nos deixou Ana Clara é indiscutível e reconhecido; mas, além disso, ela deixou também indícios de caminhos de pesquisa a serem explorados a partir de alguns de seus escritos e de suas falas. A frase “Viva a vida!”, que Ana Clara gostava de dizer ao se despedir, e da qual muitos dos seus alunos, colegas e amigos se lembram, pode ser considerada dessa maneira. Eu acredito que essa frase, de tão poucas palavras, possa abrigar um conteúdo profundo que merece ser pensado. Para homenageá-la, apresento aqui alguns dos seus possíveis significados.

Viva a vida! O que ela queria nos dizer com isso? Essa pergunta traz logo três respostas. Na primeira, o sentido de que devemos viver, devemos aproveitar a vida; na segunda, o sentido da expressão Viva!!! Salve!!! De que devemos louvar, festejar, celebrar a vida; e na terceira, o sentido de que devemos respeitar a vida, nos empenhar para valorizá-la, preservá-la, para que ela permaneça viva. É sobre esta última significação que pretendo me debruçar. Parece-me que a própria Ana Clara valorizava muito as experiências centradas na preocupação com a vida, mas não sei se ela chegou a desenvolver e tornar público seu pensamento sobre o tema, ou sobre a frase.

E, no entanto, acredito firmemente que essa pequena frase possa indicar um outro legado de Ana Clara para todos nós. A vida é um tema que precisa ser pensado, discutido e pesquisado: problematizar a vida enquanto objeto de pesquisa. É o que procuro desenvolver aqui: apoiar-me sobre alguns de seus trabalhos, procurar e destacar indícios da sua

preocupação com a vida, verificar o que sinalizam, e assim explorar um caminho que insista na questão do viver, na questão da Vida.

Esse possível percurso que eu apresento aqui é um estudo inicial, exploratório e, portanto, em aberto. Trata-se de algumas “ideias em movimento” - uma expressão bonita, também de Ana Clara. É um estudo sobre a contemporaneidade, muito livre e pessoal, que se apoia em textos seus e de outros autores.

Efetivamente, uma incursão em torno do tema - a vida - está presente em muitos discursos, pode-se mesmo dizer que o tema está na ordem do dia. Afinal, nós nos encontramos em um contexto de crise que coloca em cheque a própria vida no planeta. Há vários indícios que apontam nessa direção: há muitas formas de vida na terra gravemente ameaçadas (os inúmeros relatórios produzidos sobre essas ameaças não deixam mais dúvidas); há muitos indícios de resistências aos processos prejudiciais à vida, e há tendências que se delineiam como alternativas centradas na preocupação com a sua preservação.

Crise

Para começar essa procura do sentido de uma investigação sobre a Vida, eu me refiro a algumas ideias sobre a crise, que Ana Clara expôs no concurso para professor titular do IPPUR, em 2011 (exame em que recebeu a nota máxima em todas as provas), na sua conferência intitulada “Ação, Técnica e Espaço: por uma Sociologia do Presente”.

Da minha leitura da sua conferência, eu ressalto o grande peso que dá ao tema crise contemporânea, que ela classifica como uma crise societária - enfatizando a sua relevância e sua extensão. Segundo ela, essa crise “[...] não admite, não quer, não aceita simplificações”. Ela “transcende e potencialmente articula as crises reconhecidas em diferentes esferas da vida social”. Crise que sinaliza esgotamentos da modernidade e de projetos civilizatórios, crise que, “por sua abrangência e complexidade, não admite simplificações e nem anseios de rápidas conclusões, do tipo: ‘crise da modernidade’, ‘crise da civilização ocidental’, ou ‘crise do capitalismo’”. Trata-se de uma crise das totalidades sociais” (RIBEIRO, 2013, p. 86, 111).

Essa crise vem sendo percebida, descrita e analisada por muitos autores, que procuram compreender as ações, as relações, as estruturas sociais contemporâneas, principalmente depois que a realidade da vida social e as perspectivas pessimistas de futuro têm deixado indignada uma boa parte da população mundial. Não se trata de 99% da população (como

divulgado nos movimentos *occupy*), mas são muitas as vozes que chamam à indignação. Tantas, que Eduardo Galeano, referindo-se às manifestações ocorridas na Espanha em 2011, diz que “o mundo está dividido entre os indignos e os indignados”.

Um exemplo dessa indignação é a difusão do pequeno livro “Indignavos”, de Stéphane Hessel, que critica a dominação da área financeira, ao afirmar que “é chegado o tempo em que a preocupação com a ética, a justiça, o equilíbrio sustentável deve prevalecer. Porque os mais graves riscos nos ameaçam. Podem pôr um termo à aventura humana num planeta ameaçado de tornar-se inabitável” (HESSEL, 2013, p. 34).

Outro exemplo é do senador, professor e ex-reitor Cristovam Buarque, que clama pela necessidade de um tribunal para julgar “[...] crimes contra a humanidade provocados pelo modelo econômico [...] que exclui multidões, [...] que escraviza a humanidade, [...] que impede [...] uma sobrevivência digna”. Outro cidadão indignado que se refere ao atual modelo econômico mundial é o Secretário Geral da ONU, Ban Ki Moon, para quem esse é um pacto de suicídio global.

Vários autores se referem à atual crise como a crise do paradigma da civilização capitalista industrial moderna, apontando suas duas faces: a ecológica (poluição, devastação, aquecimento, extinção de espécies) e a antropológica (desigualdade, desemprego, guerras e fome). Lucien Sève (2011) se refere à “causa ecológica” e à “causa antropológica”, assinalando a grande divulgação e o apoio alcançado pela primeira (a ecológica) e o desconhecimento e a pouca importância atribuídos à segunda (a antropológica). No entanto, mostra que o gênero humano corre tanto perigo quanto o planeta, e que é tão necessário salvar a humanidade quanto salvar a natureza. E mais, que as duas causas são indissociáveis: o meio ambiente e o gênero humano não poderão ser salvos um sem o outro. Aliás, cabe aqui tomar uma direção mais política e lembrar Karl Marx, para quem o capital tenderia a destruir suas principais fontes de realização: a natureza e o trabalho humano.

Natureza e trabalho; causa ecológica e causa antropológica, a Terra e o Homem: vários pensadores associam natureza e humanidade, ou ainda, natureza e cultura. Eu não vou desenvolver aqui as questões que essa relação suscita, obviamente. Mas cabe assinalar que existe uma relação intrínseca que associa, de forma irreversível, natureza e cultura, e que conecta ambas as partes: a vida! É justamente a dimensão da vida o que procuro destacar com esses exemplos que se referem à crise. Nesse sentido, cito mais um autor que aponta nessa direção: Edgar Morin.

Edgar Morin é um pensador que não somente aponta essas mazelas e tragédias, mas afirma que é impossível reverter a onda técnica-científica-econômica-civilizatória que parece conduzir o planeta ao desastre (MORIN, 2010). Numa projeção do nosso futuro, ele identifica a proliferação de artefatos nucleares, a degradação da biosfera, a economia cada vez mais em crise, o aumento das desigualdades e uma série de desastres.

É de se destacar a sua preocupação com a humanidade. Em *Elogio de la metamorfosis*, ele afirma que nessa situação só há uma causa pela qual devemos mudar nossos modos de pensar e de viver e pela qual devemos lutar. É buscar a metamorfose das nossas sociedades em uma tal que possa haver uma conservação da vida e das heranças das culturas. Segundo Morin (2012), “O objetivo agora é salvar a humanidade.” Nesse sentido, é importante assinalar que ele percebe também uma série de processos positivos, praticamente invisíveis ou apenas pontuais: são iniciativas locais, criativas, que atuam no sentido de uma regeneração econômica, social, política, cognitiva, educativa, étnica, enfim, de reforma da vida.

Efetivamente, há inúmeras manifestações que surgem como resistências ou como alternativas aos processos em curso que conduziram à crise e às citadas consequências da crise. São ações sociais que surgem sob as mais diferentes formas, estratégias, alcances, que procuram dar um basta a situações-limite e, dessa maneira, apontam para mudanças em direção a “outros mundos possíveis”. Várias formas de resistência constituem os movimentos instituídos e reconhecidos, como os Movimentos dos Sem Terra, dos Sem Teto, Ecológicos, dentre outros.

Nesse amplo feixe de ações alternativas, citam-se diversas iniciativas, populares e estatais, muitas bem sucedidas, como em certos casos de desenvolvimento local, de economia solidária, de orçamento participativo, de gestão participativa, de bancos populares com suas moedas locais, dentre outras. Alguns desses outros processos de desenvolvimento foram estudados por Ana Clara. Evidenciando a sua preocupação humanista, ela destacou diversos aspectos positivos, como o de levar em consideração o lugar (e não só a localização), o senso comum (e não a racionalidade técnica), a solidariedade e o respeito ao Outro (e não a competitividade), os saberes e fazeres, isto é, a cultura local.

Ana Clara mostrou que muitos processos presentes na atual transição recriam formas e funções, promovendo reestruturações no espaço e na vida coletiva. São formas de resistência praticadas pelos homens lentos nos

espaços opacos (Milton Santos), como nos casos que analisou: os vendedores ambulantes, as redes de troca, as cooperativas, dentre outros. No desenvolvimento de suas pesquisas, Ana Clara se destacou pela concepção de novos conceitos, como: o de territorialidades da resistência, de utopias necessárias, de racionalidades alternativas, de mercado socialmente necessário, de centralidade popular, de sujeito corporificado, de espaço vivenciado, de aprendizado das ruas, de arte de resolver a vida, dentre muitos outros.

Resistências

Dentre os muitos movimentos de resistência, cabe destacar o movimento indígena, que vem resistindo aos vários processos de dominação e exploração implantados no continente americano há mais de 500 anos. Na América do Sul, muitos grupos indígenas desapareceram e alguns resistiram à escravização, ao genocídio, à expulsão e ao sequestro de suas terras ancestrais, de seus meios de sobrevivência, ao abandono de suas culturas e à imposição de outras. Embora pareçam histórias de um passado distante, com a atual crise, esses processos novamente se acentuam. Cabe lembrar que é nos territórios indígenas que se encontra 80% da biodiversidade latinoamericana, além dos recursos minerais do subsolo. Em consequência da expansão dos processos de devastação do meio ambiente, da extração mineral, do agronegócio, dentre outras atividades afins, assim como das grandes obras de infraestrutura para levar o “progresso” e o “desenvolvimento” a regiões pouco ocupadas, as ameaças e a explosão de conflitos vêm se agravando. No Brasil, o caso da usina de Belo Monte é um exemplo gritante de potencial conflito, e o episódio do suicídio coletivo de índios guarani-kaiowás é um exemplo trágico.

Não são poucas as críticas que alegam que o prosseguimento do modelo econômico, baseado nas ideias de crescimento econômico, de desenvolvimento e de progresso já se mostrou insustentável, pois é indiscutível que é impossível pretender o crescimento sem limites num planeta finito (LANDER, 2010, p. 452). Outros discursos explicam a insustentabilidade do sistema econômico ao demonstrarem que mesmo a ideia do capitalismo sustentável é uma contradição em termos, pois o capitalismo depende de um crescimento contínuo. Edgar Morin (2010, p. 23) relaciona desenvolvimento e crise e cita Antonio Negri, que afirma que “A crise não é o contrário do desenvolvimento, mas a sua forma mesma”. Ele mostra ainda que o desenvolvimento está associado ao subdesenvolvimento, e que a noção de desenvolvimento não passa de “um mito demente do

pensamento tecnoburocrático moderno”, que se faz passar por racionalidade. Para ele, outro mito tecnoburocrático seria o de progresso, que pressupõe o crescimento industrial como operador do progresso econômico, e o desenvolvimento econômico como operador do progresso humano, fadados a progredir eternamente (MORIN, 2010, p. 30).

É nesse contexto que emergem outros modos de ver o mundo contemporâneo. Um deles é o do *Buen Vivir* (GUDYNAS, 2011; SANTOS et al., 2010). Originalmente, o *Buen Vivir* era um “conceito vivo”, baseado na filosofia de vida de alguns povos tradicionais da região andina.¹ Atualmente, o *Buen Vivir* é compreendido como um conjunto de ideias, baseadas na cosmologia dos povos aimará, quéchuas, guaranis e outros, e que vêm sendo desenvolvidas como reação e alternativa aos conceitos hegemônicos de desenvolvimento. Esses conceitos são questionados, em particular o de crescimento econômico, devido à sua incapacidade de reverter as desigualdades sociais e os impactos ambientais que ele próprio produz.

Dentre as características que definem o *Buen Vivir*, cabe assinalar a harmonia entre os seres humanos, e entre os seres humanos e a natureza. Outra característica é o fato de os humanos do *Buen Vivir* jamais se reconhecerem como donos, mas como guardiões da natureza. Cabe ainda lembrar que, nesse contexto, referir-se à natureza não é apenas referir-se ao planeta Terra, mas sim à Pachamama – a Mãe Terra, mãe que deu vida a todos os seres vivos (simbologia presente também em vários outros povos, como grupos indígenas sul e norte-americanos).

O *Buen Vivir* vem se constituindo em um campo plural em que se cruzam vertentes do pensamento crítico ocidental radical e das tradições andinas, valorizando a vida, a história, a cultura e a harmonia com a natureza. Baseado na conduta ética e na filosofia de vida indígena, esse pensamento promove uma descolonização intelectual, criticando a modernidade europeia, propondo superar o capitalismo para sair da atual crise civilizatória e tornar possível a continuidade da vida. É importante assinalar que ele não deve ser compreendido como uma volta ao passado: pelo contrário, com a sua Cultura da Vida, o *Buen Vivir* oferece às culturas dominantes novas visões de mundo e possibilidades de sua transformação. Segundo David Choquehuanca Céspedes (2010), diante das ameaças contemporâneas à humanidade e ao planeta Terra, só há dois caminhos:

¹ Utilizo o termo *Buen Vivir* ressaltando, porém, que há concepções afins, como o *Vivir Bien*, entre outras formas de pensamento de povos ancestrais da região, que podem ser consideradas como “paradigmas comunitários de uma cultura da vida para viver bem”. Ver a respeito Mamani (2010).

o da civilização ocidental e da morte, da guerra e da destruição, ou o caminho indígena da harmonia com a natureza e com a vida.

Se o *Buen Vivir* tem, por um lado, uma dimensão utópica, por outro, ele é objetivo e concreto, pois, a partir de sua outra ética frente ao mundo, ensejou a inscrição de seus princípios nas novas constituições nacionais de países como o Equador (2008) e a Bolívia (2009). É importante assinalar que esses temas, termos e ideias eram provavelmente do conhecimento de Ana Clara, no período de sua grande atividade de cooperação com outros países latino-americanos.

Relação homem/natureza

Um ponto que chama a atenção nessa aproximação de diferentes modos de compreender e de estar no mundo é a relação homem/natureza. Efetivamente, trata-se de marcos divisórios entre diferentes conjuntos de ideias que revelam o modo de ser e de pensar de um povo, ou de uma época. Historicamente, alguns modos de pensar se tornaram dominantes.

Desde os primórdios das civilizações, quando tudo se explicava por meio de desígnios divinos, a natureza era considerada a morada dos deuses e respeitada como tal. Com o cristianismo, embora prevalecesse a ideia de um único Deus, o pensamento dominante era também teocêntrico e assim permaneceu durante a longa Idade Média. Com o empirismo (construindo o conhecimento a partir da experiência) e o iluminismo (combatendo as trevas, as superstições, os dogmas, a fé cega), levantaram-se resistências ao poder absoluto da Igreja, e desenvolveu-se uma concepção que se tornou predominante: o pensamento antropocêntrico, em que o Homem adquiria uma outra condição, a de ter sido feito à imagem e à semelhança de Deus, e de que deveria “crescer e multiplicar-se”, passando a dominar a Natureza. O ser humano se assumiu superior a todos os outros seres vivos, amo e senhor da natureza que, nessa concepção, lhe era oferecida para ser dominada, dividida, apropriada e explorada. Sobre essa relação Homem/Natureza desenvolveu-se o capitalismo no decorrer da Modernidade.

No século XX, após a formidável expansão do capitalismo por todo o planeta, e diante das suas consequências indesejadas e preocupantes, multiplicaram-se os movimentos ecológicos e delineou-se o pensamento ecocêntrico. Com a radicalização desse discurso, verificou-se uma aproximação de tradições ocidentais e orientais não modernas, religiosas ou voltadas para a vida natural. Nas vertentes mais radicais da ecologia, ressurgiu o tema do retorno ao sagrado, aproximando novamente o Homem e a Natureza. Nas

correntes de caráter mais humanista, emergiram diversas manifestações de preocupação com a própria vida, surgindo um pensamento biocêntrico.

Vertentes do pensamento biocêntrico

O prefixo bio traz à tona o enfoque sobre a vida a partir de duas abordagens contemporâneas radicalmente diferentes. A primeira abordagem, penso que é a mais conhecida, ao menos no meio acadêmico, é o campo que agrega os conceitos de biopoder, biopolítica, biolutas, e outros. Esse vasto campo da ciência política não cabe aqui explorá-lo, mas não poderia deixar de ser registrado. Trata-se da vertente política radical que tem início com as reflexões de Foucault sobre o controle dos corpos e da vida, visto como necessário ao desenvolvimento do capitalismo e exercido por meio do biopoder. A biopolítica é compreendida como a transformação desse poder, que passa a visar a população, e não mais somente o indivíduo. Mas a constituição de contrapoderes está igualmente centrada na vida, que resiste ao criar formas de subjetivação que escapam ao biopoder. A biopolítica passa a ser compreendida como um terreno de resistência e de lutas. A vida humana passa a ser vista como linha de fuga, potência e resistência (PELBART, 2003).

A segunda abordagem aponta para uma outra direção, delineia outro campo de reflexão, que se reconhece como biocêntrico, que se apoia no princípio biocêntrico. Esse princípio situa o respeito pela vida como o centro e o ponto de partida de todas as disciplinas e comportamentos humanos. Ele restabelece a noção de sacralidade da vida. Para os seus defensores, o Princípio Biocêntrico constitui o paradigma que poderá servir de fundamento para as Ciências Humanas no futuro. Efetivamente, esse princípio já está presente em vários campos do conhecimento, como o da Medicina, do Direito, da Cultura e da Educação. Neste último, por exemplo, por meio da Pedagogia Biocêntrica, que se apoia na Educação Dialógica de Paulo Freire, na Teoria da Complexidade de Edgar Morin, no Pensamento Biocêntrico de Rolando Toro, na concepção da Teia da Vida de Fritjof Capra, e no conceito de afeto e afetividade de Spinoza aos autores pós-estruturalistas.

Na terceira abordagem, destaco o fato de que na emergência desses novos discursos – seja o ecológico, o biocêntrico, o sociobiocêntrico, ou como se denominem, mas que se apoiam na sacralidade da Vida –, ocorre o resgate do Sagrado e a procura dos significados dessa condição. Aqui cabe também registrar que a secularização, que ocasionou o desencantamento do mundo e marcou a modernidade, está presente, ao mesmo tempo que

lampejos de ressacralização da vida. Esses sinais foram percebidos por Ana Clara que, ao final de sua conferência no concurso para professor titular da UFRJ, em 2011, lembrou que “as forças da dessacralização que caracterizam a modernidade” continuam atuantes “em seu impulso por vezes cego e autoritário”, mas que, por outro lado, a contemporaneidade “também comporta o anseio por ressacralização e reencantamento do mundo”.

Para finalizar essa reflexão sobre a vida, retorno ainda a Edgar Morin que, defendendo a Complexidade (que Ana Clara colocou como o primeiro princípio da sua Sociologia do Presente), critica o pensamento tecnocrático e especialista vigente, que “não compreende aquilo que é vivo, antropológico e social”. Ele compreende que o

[...] desenvolvimento superdisciplinar das ciências produz uma cegueira em relação àquilo que cai entre as disciplinas, e que é o essencial. Enquanto a formalização e a quantificação ignoram os seres e os vivos, que por essa mesma razão se tornam invisíveis e cedem lugar às estatísticas, às fórmulas, às idealizações, é a vida que cai nos buracos entre as disciplinas das ciências humanas. É o sujeito que, depois de um longo período ausente de todas as ciências, é considerado como mero fantasma, o que constitui o delírio mais subjetivo que se possa conceber. Assim, pois, os progressos da ciência não somente produzem a elucidação, mas também a cegueira (MORIN, 2010, p. 31).

O seu alerta para a necessidade de resgatar as condições de vida no campo das Ciências Humanas, assim como sua preocupação com a humanidade, podem ser vistos em paralelo com o pensamento de Ana Clara, com sua preocupação com as condições de existência do “outro” e do humanismo concreto.

Considerando o profundo humanismo de Ana Clara, o seu rigoroso pensamento científico e o seu repetido alerta, o Viva a Vida, por que não começar a pensar em construir pontes entre esses elementos tão marcantes? Por que não explorar novos caminhos de pesquisa? Por que não contribuir para uma ressacralização da vida? Viva a Vida!

Bibliografia

- BUARQUE, C. De Russel a Hessel. *O Globo*, Rio de Janeiro, 11 fev. 2012.
- CHOQUEHUANCA Céspedes, David. Hacia La reconstrucción Del Vivir Bien. In: *América Latina en movimiento*, n° 452, febrero 2011, año XXXIV, II época, pp. 8/13. Disponível em: alainet.org/publica/452.phtml, acesso em 15/11/2013.
- GALEANO, E. *O mundo está dividido entre os indignos e os indignados*. Entrevista concedida em 23/05/2011 ao Canal 3 – Televisión de Cataluña S.A. Disponível em: <<http://vimeo.com/24443667>>. Acesso em: 15 nov. 2013.
- GUDYNAS, E. Buen vivir: germinando alternativas al desarrollo. *América Latina en movimiento*, n. 462, feb. 2011. Disponível em: <<http://alainet.org/es/active/48052>>. Acesso em: 28 mar. 2015.
- HESSEL, S. *Indignai-vos!* São Paulo: Leya, 2011.
- LANDER, E. Estamos viviendo una profunda crisis civilizatoria. In: *América Latina en movimiento*, n. 452, feb. 2010. Disponível em: <<http://www.plataformabuenvivir.com/wp-content/uploads/2012/07/LanderCrisisCivilizatoria2010.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2015.
- LEFÈBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001 [1968].
- MAMANI, F. H. *Buen Vivir / Vivir Bien*. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas. Lima: Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), 2010. Disponível em: <<http://www.reflectiongroup.org/stuff/vivir-bien>>. Acesso em: 17 nov. 2013.
- MORIN, Edgar. *Para onde vai o mundo?* Petrópolis: Vozes, 2010.
- _____. O futuro da humanidade. *Le Monde Diplomatique Brasil*, p. 14-15, dez. 2012.
- PELBART, P. P. Biopolítica. *Sala Preta*, v. 7, p. 57-66, 2007. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/salapreta/article/view/57320>>. Acesso em: 28 mar. 2015.
- RIBEIRO, A. C. T. *Por uma Sociologia do Presente: Ação, Técnica e Espaço*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.
- _____. et al. *Formas em crise – utopias necessárias*. Rio de Janeiro: Arquimedes Edições, 2005.
- SANTOS, B. S. Hablamos del socialismo del Buen Vivir. *América Latina en movimiento*, n. 452, feb. 2010. Disponível em: <<https://caminosocialista.wordpress.com/2010/04/09/hablamos-del-socialismo-del-buen-vivir/>>. Acesso em: 28 mar. 2015.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço*. Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1999.
- SÈVE, L. Causa ecológica e causa antropológica. *Le Monde Diplomatique*, 1 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1050>>. Acesso em: 28 mar. 2015.

Sobre os autores e organizadoras

Adauto Lucio Cardoso

Arquiteto e Urbanista (1974) e Mestre em Planejamento Urbano e Regional (1988) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro; Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (1997); Professor Associado do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ); Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq; membro da equipe do Observatório das Metrôpoles.

Adriana Barbosa Dantas Zeraik

Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal do Ceará (2004); Mestre em Urban Management Studies pela Universidade Técnica de Berlim, Alemanha (2008); Doutoranda em Urbanismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro; Arquiteta do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), responsável pela análise e acompanhamento de projetos do Departamento de Mobilidade e Desenvolvimento Urbano, Área de Infraestrutura Social - AS/DEURB.

Adriano Batista Dias

Engenheiro Mecânico (1964) e Mestre em Economia (1970) pela Universidade Federal de Pernambuco; Doutor em Economia pela Vanderbilt University, EUA (1976); Coordenador de Estudos em Ciência e Tecnologia da Fundação Joaquim Nabuco (CECT/FUNDAJ).

Ana Cristina Fernandes

Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal de Pernambuco (1981); Mestre em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (1989); Doutora em Geografia pela University of Sussex, Inglaterra (1996); Professora Titular do Departamento de Ciências Geográficas da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Cátia Wanderley Lubambo

Mestre em Desenvolvimento Urbano (1986) e Doutora em Sociologia (1999) pela Universidade Federal de Pernambuco; Pesquisadora Titular da Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ); Coordenadora estadual do Projeto Governança Metropolitana no Brasil/RMR no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Cêça Guimaraens

Arquiteta e Urbanista pela Universidade de Brasília (1970); Mestre em Teorias da Comunicação e da Cultura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1993); Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1999); Doutora em Museologia pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Portugal (2012); Professora Associada da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PROARQ/UFRJ); Bolsista de Desenvolvimento Científico Regional do CNPq.

Edna Castro

Cientista Social pela Universidade Federal do Pará (1969); Mestre (1978) e Doutora (1983) em Sociologia pela Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales, França; Professora Associada do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFGPA); Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

Eduardo Marques

Engenheiro Civil pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1987); Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1993); Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (1998); Professor Livre-Docente do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP/USP); Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq; Pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole (CEM).

Fabiana Mabel de Oliveira

Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1995); Mestre em Arte e Tecnologia pela Universidade de Brasília (2003); Doutoranda em Urbanismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro; Vice coordenadora do Laboratório Espaço do Instituto de

Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ).

Flavio de Lemos Carsalade

Arquiteto e Urbanista (1979) e Mestre em Arquitetura (1997) pela Universidade Federal de Minas Gerais; Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (2007); Professor Associado da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (EA/UFMG).

Francisco Raniere Moreira da Silva

Administrador pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (2010); Mestre em Administração (2013) e Doutorando em Administração pela Universidade Federal da Bahia; Professor Assistente do Instituto Interdisciplinar de Sociedade, Cultura e Artes da Universidade Federal do Cariri (IISCA/UFCA).

Gábor Sonkoly

Graduado em História e Letras e Literatura em Inglês pela ELTE University, Budapeste, Hungria (1993); Mestre em Estudos Urbanos (1994) e Doutor (2000) pela École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, França; Professor de História, Chefe de Departamento e Vice-Diretor de Assuntos Internacionais da Faculdade de Humanidades da ELTE University, Budapeste, Hungria.

Henri Acselrad

Mestre em Economia (1978) e Doutor em Planejamento, Economia Pública e Organização do Território (1980) pela Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, França; Professor Associado do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ); Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

Jan Bitoun

Geógrafo pela Universidade de Paris X – Nanterre, França (1971); Mestre (1978) e Doutor (1981) em Geografia Humana e Organização do Espaço pela Universidade de Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, França; Professor do Departamento de Ciências Geográficas da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

José Tavares Correia de Lira

Arquiteto e Urbanista pela Universidade Federal de Pernambuco (1989); Filósofo (1999) e Doutor em Arquitetura e Urbanismo (1997) pela Universidade de São Paulo; Professor Associado da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP).

Kainara Lira dos Anjos

Arquiteta e Urbanista (1997), Mestre (2005) e Doutora (2013) em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco; Pesquisadora do Grupo de Estudos sobre o Mercado Fundiário e Imobiliário da Universidade Federal de Pernambuco (GEMFI/UFPE).

Laura Mullahy

Cientista Social; Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Georgetown, EUA; Consultora independente e colaboradora regular do Lincoln Institute of Land Policy, onde já foi Gerente do Programa para América Latina e o Caribe.

Lilian Fessler Vaz

Arquiteta e Urbanista (1967) e Mestre em Planejamento Urbano e Regional (1985) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro; Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (1994); Professora Aposentada do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PROURB/UFRJ); Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

Lucas Trajano

Graduando em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Bolsista de Iniciação Científica no Laboratório Espaço do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ).

Lúcia Leitão

Arquiteta e Urbanista (1980) e Mestre em Desenvolvimento Urbano (1996) pela Universidade Federal de Pernambuco; Doutora em Arquitetura pela Universidade do Porto, Portugal (2004); Professora Associada do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universi-

dade Federal de Pernambuco (MDU/UFPE); Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

Marco Aurélio Costa

Economista pela Universidade Federal de Minas Gerais (1987); Mestre (1995) e Doutor (2008) em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro; Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), onde coordena a Plataforma Ipea de Pesquisa em Rede e os projetos “Governança Metropolitana no Brasil” e “Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil”.

Martim O. Smolka

Graduado em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1970); Mestre (1974) e Doutor (1980) em Ciências Regionais pela University of Pennsylvania, EUA; Diretor do Programa para América Latina e Caribe do Lincoln Institute of Land Policy.

Norma Lacerda

Arquiteta e Urbanista (1973) e Mestre em Desenvolvimento Urbano (1985) pela Universidade Federal de Pernambuco; Doutora em Géographie Aménagement et Urbanisme pela Université Sorbonne Nouvelle - Paris 3, França (1993); Professora Titular do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (MDU/UFPE); Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

Orlando Alves dos Santos Junior

Sociólogo pela Universidade Federal Fluminense (1988); Mestre (1994) e Doutor (2000) em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro; Professor Adjunto do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ); Pesquisador da rede Observatório das Metrôpoles.

Pedro Roberto Jacobi

Economista (1972) e Cientista Social (1973) pela Universidade de São Paulo; Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Gra-

duate School of Design - Harvard University, EUA (1976); Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (1980); Professor Titular da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo (PROCAM/USP); Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

Renato Berer

Arquiteto e Urbanista pela Universidade Federal Fluminense (2008); Mestrando em Planejamento Urbano com especialização em Desenvolvimento Internacional pela New York University, EUA; Arquiteto e Urbanista (Analista) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Rodrigo Maurício Freire Soares

Graduação em Comunicação Social pela Universidade do Estado da Bahia (2003); Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social pela Universidade Federal da Bahia (2011).

Suely Jucá Maciel

Arquiteta pela Universidade Federal de Pernambuco (1973); Especialista em Conservação Integrada Urbana e Territorial pelo Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada (1997); Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal de Pernambuco (2006); Pesquisadora do Projeto Governança Metropolitana no Brasil/RMR no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Suely Maria Ribeiro Leal

Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1968); Mestre em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (1986); Doutorado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (1994); Professora Titular do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (MDU/UFPE); Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

Tamara Tania Cohen Egler

Arquiteta e Urbanista pela Universidade de São Paulo (1972); Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1979); Doutora em Sociologia pela Universidade de São

Paulo (1987); Professora Associada do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ); Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

Tania Bacelar de Araujo

Cientista Social pela Faculdade Frassinetti do Recife (1966); Cientista Econômica pela Universidade Católica de Pernambuco (1967); Diploma de Estudos Aprofundados (1977) e Doutorado em Economia Pública, Planejamento e Organização do Espaço (1979) pela Universidade de Paris I - Panthéon-Sorbonne, França; Professora Aposentada da Universidade Federal de Pernambuco; Sócia da Consultoria Econômica e Planejamento (CEPLAN).

Tânia Fischer

Pedagoga (1973) e Mestre em Administração (1977) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Doutora em Administração pela Universidade de São Paulo (1984); Professora Titular da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EA/UFBA); Coordenadora do Centro Interdisciplinar em Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS) da UFBA; Bolsista de Produtividade em Desenvolvimento Tecnológico e Extensão Inovadora do CNPq.

Virgínia Pontual

Arquiteta e Urbanista (1974) e Mestre em Desenvolvimento Urbano (1983) pela Universidade Federal de Pernambuco; Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade São Paulo (1998); Professora Associada do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (MDU/UFPE); Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

